



Conflitti, guerre civili, vittime e diritto internazionale

a cura di
MARIA IMMACOLATA MACIOTI

In copertina

Anna N. Mariani "Umana prua" 2003

84x105 tecnica mista su tela

Collezione ANRP

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa fotocopia che eviti l'acquisto del libro.

Chi fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiare, chi comunque favorisce questa pratica commette un furto e opera ai danni della cultura.

ISBN 978 - 88 - 89240 - 31 - 1

© 2017 - Mediascape • Edizioni ANRP

DIFFICILI VIAGGI,
LONTANI ORIZZONTI, CONFLITTI,
GUERRE CIVILI, MIGRAZIONI.
VITTIME E DIRITTO INTERNAZIONALE

a cura di
MARIA IMMACOLATA MACIOTI

PRESENTAZIONE

ENZO ORLANDUCCI

La mia vuol essere una semplice presentazione degli Atti del Seminario “Conflitti, Vittime Civili di Guerra e Diritto Internazionale”, tenutosi nella nostra sede a Roma il 1 marzo 2017, e un sincero ringraziamento agli illustri relatori, a nome mio personale e dell’ANRP - Associazione Nazionale Reduci dalla Prigionia, dall’Internamento, dalla Guerra di Liberazione e loro familiari, cioè l’Associazione di quei militari e civili che, 72 anni fa, videro la libertà con l’abbattimento di quei cancelli, muri e fili spinati entro i quali, nel corso della guerra, erano stati relegati per alcuni anni in cattività.

Quel giorno, che vide l’abbattimento di quelle barriere, chiudeva un periodo drammatico della nostra storia, costato centinaia di migliaia di morti, di invalidi e feriti. Milioni di famiglie erano state coinvolte, donne e uomini che, pur segnati per sempre dal dramma vissuto, in quel momento assaporarono la riconquistata libertà e, soprattutto, provarono la speranza di una Europa libera, in pace e senza frontiere.

Purtroppo quella speranza, dopo un primo periodo di sogni, oggi sembra infrangersi con la costruzione di nuovi cancelli, muri, fili spinati, questa volta innalzati per respingere donne, uomini e ragazzi in fuga dalle loro terre per difendere la propria vita o per migliorare la propria condizione di estrema povertà, ovvero perché perseguitati dall’affermarsi delle recenti forme di terrorismo di matrice fondamentalista, che fanno del rifiuto e del disprezzo delle regole internazionali il proprio tratto distintivo.

L’ANRP non può e non vuole rimanere in silenzio di fronte a questa nuova immane tragedia, che coinvolge oltre un milione di richiedenti asilo e rifugiati di 196 nazionalità diverse, le cui storie di vita sono segnate da 35 guerre in corso nel mondo, da sofferenze, violenze che li rendono particolarmente vulnerabili.

Il tema è di grande attualità e rilevanza sociale, dal momento che l’Europa e l’Italia in particolare si trovano in prima linea nel contesto di un’emergenza globale, essendo punti di caduta di conflitti che sconvolgono Africa, Asia e Medio Oriente.

Si dice che le migrazioni resteranno il tratto peculiare del nostro tempo: spostamenti di masse in cerca di protezione, di opportunità e diritti su rotte di speranza e di morte.

Un fenomeno che, secondo gli esperti, non si fermerà prima del 2050, quando la popolazione mondiale si assesterà su 9-10 miliardi di persone. Fino allora l'Europa, e in primis l'Italia, dovranno affrontare una serie di aggiustamenti normativi e culturali, dalla revisione delle regole sul diritto d'asilo fino all'elaborazione di una strategia complessiva per affrontare scenari geopolitici sempre più fluidi e, insieme, sempre più duri.

Ecco, allora, il perché dell'interesse della nostra Associazione, attraverso una serie di attività di studio e analisi del fenomeno migratorio, come il presente lavoro, in un'ottica tale da promuovere un'attiva corrispondenza biunivoca con il mondo accademico e, in generale, con quello della società civile. Tutto ciò, sempre con riferimento ad una ricerca rigorosamente scientifica, intesa quale idoneo strumento di lettura dei contesti socio-culturali, nel tentativo di sollecitare, tanto come parte attiva della società che come privati cittadini, quello stimolo orientativo funzionale, per raggiungere una maggiore consapevolezza della problematica e individuare le necessarie linee di sinergia nella società civile.

Crediamo pertanto che la sfida dell'ANRP per i prossimi anni sia continuare il percorso intrapreso nel lontano 1990 con l'antesignano, originale contributo dell'allora nostro presidente, Francesco Cavallera, sul tema "Forze Armate e Immigrazione". L'argomento è stato in seguito approfondito attraverso varie iniziative promosse dalla nostra Associazione: a cominciare dalla pluriennale collaborazione con la Sapienza Università di Roma, avendo noi ospitato presso la sede dell'ANRP il Master di secondo livello "Immigrati e Rifugiati", diretto da Maria Immacolata Macioti, e i Corsi di Alta formazione "Dal peacekeeping al Peacebuilding: gestire i conflitti per costruire la pace", tutti promossi e realizzati dall'ANRP; per finire con iniziative più recenti come il Convegno internazionale, tenutosi a Roma il 31 gennaio/1 febbraio 2017 dal titolo "I richiedenti protezione internazionale in Italia - Accoglienza, inclusione e politiche dell'Unione Europea", che ha preceduto il Seminario all'origine di questo volume e quello appena concluso.

Questo l'obiettivo prioritario per una Associazione come la nostra che, da sempre attenta all'ascolto dei bisogni della società, interpreta e percepisce il

suo ruolo di “forza morale” nel cambiamento sociale e che ritiene quindi di poter avere un importante ruolo da svolgere a favore di queste vittime di oggi, così come ha fatto per quelle di ieri.

Ecco: noi vogliamo concorrere ad essere la loro voce e cercheremo di farlo anche con la pubblicazione di questi interessanti materiali, per renderli disponibili a chi voglia conoscere meglio detti fenomeni odierni. La conoscenza è un primo passo importante per arrivare poi ad operare più incisivamente, con l’obiettivo di stimolare la riflessione sulle modalità attraverso le quali l’Europa e il nostro Paese possano adottare efficaci politiche pubbliche in materia di riconoscimento di protezione internazionale in una prospettiva comune.

INTRODUZIONE

NON PRATICHE MA ESSERI UMANI

MARIA IMMACOLATA MACIOTI

La situazione europea e più in generale mondiale, ai primi del 2017, appare complessa e mette duramente alla prova le categorie interpretative fino ad ora utilizzate dagli studiosi dei fenomeni migratori, oltre alle politiche di accoglienza di cui si era parlato in anni precedenti.

Una studiosa come Catherine Wihtol de Wenden in *Atlante mondiale delle migrazioni*, del 2009, poteva ancora parlare nella *Introduzione* de *Le migrazioni: un bene pubblico mondiale*. Un'espressione che oggi non avrebbe una comprensione immediata. In effetti, per anni si era parlato, tra la fine del XX e gli inizi del XXI secolo, della necessità di accogliere i migranti con adeguate politiche; di migranti portatori di ricchezza culturale, di soggetti che avevano molto da offrire in tema di ringiovanimento di un continente sempre più invecchiato. Ci si era confrontati sui temi della multiculturalità e dell'intercultura, dei processi di scolarizzazione, dell'uso, da parte italiana, di un più corretto linguaggio (Macioti M.I.-Pugliese, E., 2010, Faso, G., 2010).

Oggi questo linguaggio, queste esigenze sembrano lontane anni luce. Ci si preoccupa semmai, apertamente, dichiaratamente, di come contenere o meglio respingere, di come non far proprio arrivare gli attuali flussi migratori. Montano le polemiche: si tratta di richiedenti asilo e quindi di potenziali rifugiati, o non invece di migranti economici? Un vecchio interrogativo, ché da anni gli studiosi dei rifugiati ben sanno come le distinzioni non siano necessariamente così nette né uguali nel tempo. Ma su cui tornano alcuni degli interventi qui riportati, in particolare quelli di Giuseppe Cataldi e di Enrico Pugliese, studiosi di questi fenomeni da lunga data. Sono cambiati, scrive a ragione Pugliese, i paesi di provenienza. Oggi, le rotte riguardano da vicino il Mediterraneo, con tutte le conseguenze che ben conosciamo in termini di vite perdute, di morti accertati¹, di dispersi. Cresce anche il numero di bambini, di minori dispersi, di cui si è persa ogni traccia. Sappiamo che in genere i flussi provengono soprattutto dalla Libia (dal Centro Africa, in realtà),

quindi dal Sud verso il Nord o dalla lontana, tormentata Siria (rotta quindi Est-ovest)². In ogni caso, da situazioni di grande tragicità. Tra i profughi ci possono essere, certamente, sia richiedenti asilo che migranti economici. Perché si sa bene che tra migranti economici e migrazioni forzate ci possono essere punti di contatto: sono necessariamente in comune, ad esempio, certe rotte. Per non parlare dei mezzi di trasporto.

Andrebbero potenziati, in queste circostanze, i canali di ingresso legali. Ma non è questo lo stato d'animo vincente, oggi, in una Europa che non riesce a produrre neppure una politica in comune, per fronteggiare il fenomeno, che non sia espressione di preoccupazione, di chiusura e di respingimento. Di volontà di esternalizzazione delle frontiere. E non solo: di esternalizzazione dello stesso asilo, come spiega Fachile, come ci dicono altri. Tutti, in genere, preoccupati da questa tendenza.

Una felice eccezione è quella dei corridoi umanitari, inizialmente voluti e gestiti insieme dalla Federazione delle Chiese evangeliche e da S. Egidio. Una iniziativa oggi di poco allargatasi, anche grazie alla CEI, Conferenza Episcopale Italiana. E che speriamo possa essere ulteriormente incrementata³.

Ma intanto i canali di ingresso legale scarseggiano, i rischi sono alti, le morti accertate, nel Mediterraneo, numerose (Rivera e altri). Concorre a questa situazione la decisione di cessare dell'operazione *Mare nostrum*, tesa al salvataggio delle persone in difficoltà, la sua sostituzione con *Triton*, operazione condotta da *Frontex* (Rivera). Tanto che vi è chi parla ormai di genocidio, al proposito. La Rivera esplicita, al riguardo, una serie di 'segni' che ricordano quanto occorso durante la Seconda guerra mondiale: manifestazioni visibili, scrive la studiosa.

Il rischio, in queste circostanze, è quello di ricorsi, da parte dei migranti, ivi compresi i migranti forzati, a organismi criminali: tutto, pur di fuggire da certe situazioni. Tutto, pur di arrivare in paesi che, da lontano, sembrano offrire migliori possibilità e, se non altro, promettono di sfuggire a morti atroci nei paesi di origine.

Un tema difficile, questo degli organismi criminali che sembrano impadronirsi di certi percorsi. Un tema su cui si soffermano vari degli autori di questo volume, da Rivera a Cataldi a Umberto Triulzi. Quest'ultimo ne fa il tema centrale del suo intervento. Volentieri studierebbe diverse modalità, che garantissero meglio i migranti. Ma ciò postulerebbe, implicherebbe la realiz-

zazione di accordi internazionali che oggi sembrano di difficile attuazione. D'altronde è chiaro a tutti che, se non ci fossero divieti, non ci sarebbero trafficanti: bisognerebbe, per garantire viaggi più tranquilli, o abolire le frontiere, cosa messa fortemente in dubbio, oggi, persino all'interno dell'UE; o, almeno, concedere visti: cosa anch'essa improponibile nella attuale situazione che vede, al contrario, irrigidimenti di certi stati pure formalmente facenti parte dell'UE. Si pensi ad esempio all'atteggiamento di chiusura della Polonia. A quello dell'Ungheria, della Croazia. Paesi che hanno chiuso le porte, alzato reticolati, che hanno respinto chi fuggiva dalla Siria, in condizioni di gravissime difficoltà. In inverno, con rigide temperature. Che, a volte, hanno imprigionato e fatto malmenare i fuggitivi. Tutto, pur di fermarli⁴. E questo, nonostante frontiere e respingimenti non siano stati, non siano risultati, ad oggi, strumenti né utili né sufficienti: l'esempio dei Messicani negli Usa è, in questo senso, illuminante. Nonostante le dure politiche statunitensi, comprensive di muri per chilometri e chilometri, nonostante guardie di frontiera armate, per non parlare dell'impiego dei cani, la California vive e si è sviluppata anche grazie alla forte presenza messicana. Umberto Triulzi si preoccupa di questa situazione, affronta un tema impopolare, secondo molti non solo di difficile realizzazione ma potenzialmente equivoco. Si propone di trovare vie di convergenza che tutelino i migranti.

Intanto, l'UE vive oggi, decisamente, una crisi dell'asilo. Domina un certo immobilismo (Cataldi). Anche se questo vale soprattutto nelle politiche in comune. Non, per esempio, negli accordi bilaterali in cui l'Italia si è prodigata, che ha voluto e portato avanti con determinazione, con il governo Gentiloni. Accordi bilaterali: che, in primo luogo, denunciano la inesistenza di adeguate politiche europee. Accordi che penalizzano decisamente i migranti, come denunciato dalle più note Ong che di migranti si occupano: un tema, questo degli accordi bilaterali, su cui si soffermano, con ottiche diverse ma convergenti, G. Cataldi e Fachile, in termini giuridici, ma in generale un po' tutti coloro che in questa sede si esprimono⁵. Fachile parla di accordi politici: la cui priorità, a suo avviso, sarebbe quella di bloccare i flussi. Di difendere le frontiere italiane. Non, come si potrebbe pensare, la risoluzione della crisi migratoria. E infatti l'esternalizzazione del diritto di asilo offre la possibilità di "far rientrare forzatamente anche chi era riuscito a dichiararsi richiedente asilo". L'Italia punta, anche grazie alla Libia, a una drastica riduzione dei flussi.

Che fare? Cataldi avanza alcune ragionevoli, realizzabili ipotesi: rivedere la definizione di paese terzo sicuro (si pensi agli accordi fatti dall'UE con la Turchia di Erdoğan⁶, dove le carceri sono piene di oppositori politici!). Rivedere la presunzione secondo cui i paesi dell'UE siano, per definizione, tutti paesi sicuri. Paesi a posto. Garantisti⁷. Mentre così non è: non lo è sempre stata neppure la stessa Italia, stando al rapporto di Amnesty International, del 2016, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*. Un Rapporto che, purtroppo, riporta vari casi di maltrattamenti e torture subite in Italia da rifugiati e migranti, proprio nei centri ufficialmente predisposti per garantire loro e i loro diritti. Come ci conferma, purtroppo, la sentenza del caso Hirsi⁸. Per non parlare di più recenti problemi derivati dagli accordi bilaterali, come vedremo. L'Italia d'altronde, penalizzata dagli accordi di Dublino, dalla scarsa rispondenza degli altri paesi dell'UE alla necessità di ripartire in qualche modo i flussi, registra una particolare pesante pressione. Si è infatti parlato di ricollocamento. Un ricollocamento per quote. Non attuarlo implicherebbe, in teoria, sanzioni economiche. Ma per ora l'esigenza italiana - che risponde a quella dei migranti, molto più interessati a procedere altrove che non a restare in un paese impoverito, caratterizzato oggi dalla mancanza di lavoro, da scarse possibilità - è stata poco tenuta presente.

L'esternalizzazione della frontiere e dell'accoglienza - un tema presente in Fachile come strettamente legato a quello degli accordi bilaterali - dei richiedenti asilo, come si è accennato, chiama in causa la Turchia (intesa del marzo 2016). Lo *statement UE-Turchia*, realizzato fuori dall'intervento del Parlamento Europeo, al di fuori dal controllo della Corte di giustizia, preoccupa, credo a ragione, gli autori di questo libro. È vero, scrive Cataldi, che non sempre l'Italia dà attuazione a questi accordi: ma è pur vero che si tratta di accordi, dato il soggetto Turchia, non persuasivi.

E torna la domanda: che fare? La risposta immediata è: potenziare, creare nuovi canali legali di accesso. Lo auspica in un suo comunicato datato 30 maggio anche l'UNHCR, dando dati in merito alle vicende che vedono in primo piano il Mediterraneo. A fine maggio, il totale delle persone che hanno attraversato il Mediterraneo Centrale ha superato le 60mila unità. Quasi 9.500 i migranti e rifugiati salvati durante la settimana precedente, fatti poi sbarcare in vari porti italiani. Una situazione allarmante: negli ultimi giorni,

ben 50 corpi sono stati consegnati nei porti di Catania, Palermo, Crotone. Si teme che vi siano dispersi: cosa molto verosimile, poiché dall'inizio del 2017 a fine maggio sono stati più di 1.720.

Il 24 maggio inoltre si è verificato un naufragio particolarmente drammatico: le persone, stremate, in preda al panico, al momento di abbandonare il proprio natante hanno avuto paura, si sono agitate. La nave ha cominciato a imbarcare acqua... Tra coloro che sono stati portati in salvo e sbarcati a Salerno, scrive l'Unhcr da Ginevra, sono venuti racconti allarmanti: barche avvicinate da criminali che hanno derubato i migranti, arrivando anche a sottrarre il motore, onde evitare la possibilità di troppe denunce. Tra le persone che sono riuscite a giungere a Lampedusa, ve ne erano alcune con ferite da armi da fuoco, denuncia l'Unhcr. Responsabili, con ogni probabilità, membri delle milizie libiche. Che fare? L'organismo internazionale elogia la Guardia Costiera italiana, che molto si è prodigata; elogia la Guardia Costiera tunisina. E, soprattutto, sottolinea l'importanza, in questa situazione, dei corridoi umanitari. Vale a dire, di canali sicuri attraverso cui far giungere i fuggitivi.

Su piano internazionale, Emanuela Del Re sottolinea la presenza, comunque, di comunità che credono ancora nell'esigenza di 'gestire' e di 'proteggere'. E sottolinea che il «ristabilire la giusta interazione tra il processo decisionale e le reazioni delle comunità locali è di vitale importanza e potrebbe continuare a produrre risultati positivi».

Ed è proprio sulle comunità locali che possono essere dirimenti gli sforzi di tante piccole e medie associazioni impegnate, non da oggi, nel settore, da Emergency, ad esempio, a Lunaria ed altre. Che pure, meritoriamente, conoscendo bene singole situazioni, concrete realtà, intervengono anche, sempre più spesso, su piano generale, cercando di portare un contributo di conoscenza e di progettualità: così ad esempio l'ASGI, impegnata da anni nel campo delle migrazioni e dei diritti, il cui operato a favore dei *desaparecidos* e delle loro famiglie è oggi noto ed apprezzato.

Stiamo attraversando, non c'è dubbio, un periodo di grande sconcerto e crisi. Di paura: basti pensare a quanto accaduto, ai primi di giugno 2017, a Londra, per non parlare di Torino. Ma, e la sociologia questo ce l'ha detto, ha provato a insegnarcelo, proprio nei momenti di crisi possono nascere e rafforzarsi ipotesi di soluzioni interessanti, percorribili. Proprio nella cri-

si può rafforzarsi il senso di appartenenza, la condivisione. L'alternativa è sotto gli occhi di tutti: la frantumazione, l'insignificanza di quella che un tempo è stata l'Europa.

Un po' a parte, apparentemente, rispetto agli altri, l'intervento di Mara Clemente, sulle donne trafficate e sfruttate sessualmente. Apparentemente, poiché siamo sempre, nota l'autrice già a partire dal titolo, «all'interno della industria delle migrazioni», oltre che «fuori dall'industria del salvataggio». Scrive la Clemente che «lo storico dibattito sulla natura della tratta e le sue relazioni con la prostituzione, la migrazione irregolare, lo sfruttamento lavorativo e il crimine transnazionale, divide i sostenitori di opposte visioni della vendita di sesso e anima gli attivisti per i diritti dei lavoratori e dei migranti». La ricercatrice, da vari anni ormai interessata a questa tematica, già oggetto della sua tesi di dottorato, si interessa alle possibilità dei percorsi di uscita dalle situazioni di sfruttamento delle donne trafficate, con particolare riguardo al Portogallo. Uno degli intenti dichiarati, e a me la cosa sembra di un certo interesse, è quello di aiutare a rivedere alcuni stereotipi in merito, a uscire da una visione della tratta determinata da una conoscenza derivata da un'ottica quasi esclusivamente poliziesca. Qui l'autrice propone nuove modalità interpretative, sforzandosi di proporre pacati ragionamenti intorno a una difficile tematica, caratterizzata da scarsità di ricerche e osservazione scientifica sul tema, nella letteratura europea e, più in generale, internazionale.

Insomma, discorsi complessi, quelli presenti in questo libro. Che chiamano in causa fenomeni significativi, spostamenti di persone per cause profonde, necessitanti. Che rinviano a paesi lontani e vicine politiche europee, non sempre condivisibili.

Noi tutti, studiosi, non da oggi, di questi fenomeni, non possiamo che aggiungere la nostra voce a quella di coloro che hanno già espresso il proprio assenso a una delle poche, interessanti, positive novità occorse: quella dei corridoi umanitari. Speriamo, vivamente, che l'ANRP, che da tempo ormai si interessa di migranti, di rifugiati e di vittime di guerra, possa intervenire anch'essa, attivamente, in questo discorso, farlo suo. Che, come si è occupata fino ad oggi delle vittime di guerre di allora, possa occuparsi, ormai e nel prossimo futuro, di quelle dei nostri giorni. Magari, con diversi interventi, su più piani. All'estero e in Italia; per i viaggi e nell'accoglienza, in vista di un migliore, futuro e possibile inserimento.

Certamente, i corridoi umanitari, auspicabili, importanti, da soli, lo sappiamo, non bastano. Ci dovrebbero essere ampi, condivisi sforzi conoscitivi, nell'UE, per far meglio comprendere la situazione, oggi, dei migranti, le ragioni che stanno dietro a tanti esodi. La Naletto ad esempio ricorda come da tempo sia operante, in Italia, il sistema Sprar: non, certamente, un sistema perfetto, ma comunque quello che ad oggi ha dato risultati piuttosto positivi, al contrario di quanto accaduto con i vari centri di cosiddetta accoglienza⁹. Hub e Cas, scrive la Naletto, sono di grandi dimensioni, il che esclude percorsi di assistenza, di orientamento, di positivo inserimento sociale. Esclude persino, troppo spesso, l'accesso alle organizzazioni antirazziste. Sarebbe quindi opportuno un potenziamento del modello Sprar. Non semplice, anche perché ancora oggi persistono situazioni di rifiuto preconcepito da parte di certi comuni: situazioni che andrebbero esaminate, riprese, discusse. Chiarite. Non serve l'allarmismo, ma un consolidamento; semmai, un potenziamento dell'accoglienza ordinaria.

Servirebbe semmai, questo sì, un ripensamento circa l'esternalizzazione delle frontiere, così come viene oggi realizzata. Così come sarebbe utile il ricorso a un linguaggio meno gridato, meno stereotipato: il tentativo voluto, in questo senso, dall'Ordine dei giornalisti, di educare i propri membri a una comunicazione più equilibrata, con il ricorso a un linguaggio più appropriato, mediante la cosiddetta Carta di Roma, non mi pare avere dato i risultati sperati. Un'ultima riflessione. Date le ultime campagne denigratorie circa le Ong, forse non sarebbe errato un richiamo alla trasparenza dei flussi finanziari nel settore, che potrebbe rassicurare l'opinione pubblica. Il risultato potrebbe essere, del resto, sorprendente per molti: si arriverebbe a comprendere che non si tratta solo, con l'accoglienza, di un discorso di buona volontà, in pura perdita dal punto di vista economico, ma che, a conti fatti, i migranti danno, di regola, un apporto positivo al paese di accoglienza. Lo ribadisce, nel suo intervento, Umberto Triulzi, parlando dell'apporto in tema degli economisti, dei loro modi di analisi del tema, secondo le tre R: reclutamento, rimesse, ritorni. Non solo, che egli scrive, sulla base di studi protratti nel tempo, che «noi riceviamo da loro, in termini di attività economiche svolte e tasse da loro pagate, più di quanto noi diamo loro in termini di servizi (case, lavoro, istruzione, servizi sanitari)... I benefici indotti dall'immigrazione sono superiori ai costi».

Conviene, da più punti di vista, avere migranti, all'Europa. In Italia, anche, tra l'altro, a livello di nascita.

Mi auguro quindi che questo libro, pur con tutti i suoi limiti, possa essere a sua volta un contributo contro l'intolleranza. Per un sistema di accoglienza ordinario, tranquillo, non eccezionale né gridato. Una cosa di cui si sente, oggi, un grande bisogno.

- 1 Il fatto che si abbia un numero complessivo dei morti nel Mediterraneo, a parte ogni considerazione circa la difficoltà di avere cifre esatte nel merito, non significa comunque che si riesca a restituire a questi uomini, a queste donne, un nome, un cognome. Una identità. Un terribile impatto negativo, quindi, sulle famiglie, incerte su quanto accaduto.
- 2 La tragicità della situazione della Siria e dei siriani è nota e riconosciuta, tanto che la Germania, che per ottimizzare i tempi per la valutazione delle richieste di asilo, si è rivolta a una squadra di consulenti aziendali, detta Bamf (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Si è così avuta, nel 2016, la valutazione di oltre 700mila richieste, già suddivise in partenza in tre gruppi, in cui il gruppo A, quello le cui domande si prevedeva sarebbero state accolte, comprendeva siriani ed eritrei. In genere, un modo di procedere molto discusso, anche perché la maggior parte dei casi è stata decisa senza che i richiedenti asilo avessero avuto neppure un colloquio personale. Cfr. Caterina Lobenstein, *Die Zeit*, in «Internazionale» 1202, 28 aprile 2017, con il titolo *Diritti respinti*, pp. 58-61.
- 3 Se ne parla ad es. in «Confronti», 03,2017, in un pezzo intitolato: *Corridoi umanitari, una doppia sicurezza*, (pp.13-15) che riporta un'intervista a Luca Maria Negro, pastore battista e presidente della Federazione delle chiese evangeliche in Italia. Il pezzo è uscito a cura di Daniela Mazzarella. Negro sottolinea come si abbia, dai corridoi umanitari, il vantaggio di un viaggio sicuro per i soggetti vulnerabili; e di sicurezze per il paese di accoglienza, che avrà a che vedere con persone di cui si conoscono le storie, i precedenti.
- 4 Scrive Pugliese che si parla oggi di "Orbanizzazione" dei Balcani.
- 5 Io stessa ne avevo parlato, denunciandone la funzione di respingimento, durante il Convegno *I richiedenti protezione internazionale in Italia. Accoglienza, inclusione e politiche dell'Unione Europea*, Roma 31 gennaio-1 febbraio 2017, convegno tenutosi presso la Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia, di cui scrive Rosina Zucco in «Liberi», nn. 1-2, 2017, pp. 12-18. Ne avevo parlato durante il pomeriggio del primo giorno, da me presieduto. Avevo sottolineato come particolarmente negativa la misura dell'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo, per non parlare di quella relativa al potenziamento numerico dei centri di detenzione amministrativa per i cosiddetti irregolari: temi a ragione presenti, in questa sede, come forte preoccupazione, in molti degli interventi.
- 6 Il tema torna con forza in vari interventi.
- 7 Ultimamente si sono avute anche allarmanti notizie dalla Germania, dove una squadra di consulenti aziendali ha aiutato l'ufficio del governo tedesco demandato all'esame delle domande dei profughi e dell'integrazione degli immigrati, Bamf, in vista del forte incremento delle domande di asilo. Sono state criticate la superficialità delle audizioni, la pessima qualità delle traduzioni. Sono stati tagliati i tempi di registrazione degli arrivi: venti minuti, laddove prima erano previste tre ore. Dall'analisi dei singoli casi si è passati alla tendenza a valutare in base ai paesi di origine. In cambio, è cresciuto a dismisura il numero dei ricorsi. Cfr. «Internazionale» n. 1202, cit.
- 8 Cfr. la Nota cronologica.
- 9 Con la dizione Sprar ci si riferisce al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, che risale al 2001, quando è nato grazie a un protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, l'ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia e dall'UNHCR, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Una realtà che nel tempo ha lavorato a cercare di raggiungere percorsi simili, a ipotizzare politiche condivise tra i vari comuni, nonostante ovvie difficoltà che io stessa avevo avuto modo di osservare in una ricerca del 2011 condotta su vari comuni, in tutta Italia, ivi compresi quelli di Catania, Lecce e Badolato. V. al riguardo, CIR, Consiglio Italiano

Rifugiati, e tali, *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*. Arto Grafiche 2012. La ricerca è stata da me diretta, il Rapporto steso essenzialmente da me e da Katia Scannavini. Sulla situazione degli Sprar era intervenuta a un convegno da me organizzato per la fine del mio mandato (riguardante il coordinamento dei Sociologi della religione), dal titolo *Religione e politiche di esclusione* (S. Macuto, Sala del Refettorio) Daniela Di Capua, dando conto del fatto che in linea generale, intorno ai centri Sprar non si erano verificate le situazioni di intolleranza e razzismo che avevano purtroppo caratterizzato troppo spesso la vita dei comuni italiani.

MIGRAZIONE ECONOMICA MIGRAZIONE POLITICA

ENRICO PUGLIESE

Premessa

I movimenti migratori che riguardano l'Italia hanno fatto registrare negli ultimi anni dei cambiamenti continui e spesso radicali. In primo luogo - e di questo si parla troppo poco - c'è una ripresa significativa della emigrazione degli italiani all'estero a partire da diverse regioni (con la Lombardia al primo posto). In secondo luogo si assiste a una modificazione della composizione della popolazione in arrivo (provenienza geografica, cause delle partenze, progetto migratorio) e delle specifiche modalità e aree di approdo.

Un dato di rilievo è la riduzione degli arrivi dai paesi tradizionalmente di emigrazione verso l'Italia (sia interni che esterni alla UE) per effetto della riduzione della domanda di lavoro e dello stesso peggioramento delle condizioni di lavoro degli immigrati in Italia. Tutto ciò corrisponde un aumento degli arrivi da paesi dell'Africa e del Medio Oriente attraverso la rotta mediterranea.

Con una semplificazione che rischia di ridurre la complessità del fenomeno, si può dire che c'è stato un passaggio significativo da una prevalenza della immigrazione economica per motivi di lavoro a una immigrazione tendenzialmente forzata, dovuta a disastri economici, a fuga dalla guerra e a persecuzioni etniche, politiche o religiose. I nuovi sbarchi - significativi sulle coste delle regioni meridionali e con epicentro a Lampedusa - sono espressione di questo cambiamento.

Detto questo, ancora in premessa, è opportuno un chiarimento. Quella tra migranti economici e rifugiati appare come una distinzione abbastanza ovvia sia sul piano analitico che sul piano delle scelte operative. I rifugiati - in base alla saggezza comune - devono essere accolti. E questo dicono anche le convenzioni e le normative dei paesi dove rifugiati e richiedenti asilo arrivano (purché questo loro status sia stato riconosciuto). Invece i migranti economici, in particolare se sono arrivati in maniera irregolare ("clandestina" secondo la comune erronea dizione), non hanno diritto a entrare o restare e dovrebbero essere rimandati a casa - sempre secondo la saggezza comune (spesso, come in questo caso, fallace ma espressa in Italia anche da autorità istituzionali).

In realtà questa distinzione all'apparenza ovvia non è sufficiente. Esiste una tipologia vastissima di soggetti che vivono l'esperienza migratoria. E all'interno di questa vasta tipologia c'è di tutto, compresi anche i casi estremi (la persona vittima di persecuzione a livello individuale o di gruppo da un lato e chi cerca solo una possibilità di lavorare e sopravvivere dall'altro). Ma gli estremi viaggiano spesso anche fisicamente insieme, vivendo le stesse traversie. E questo è senza dubbio un elemento di complicazione.

Questa coesistenza tra i due tipi di migrazioni è vera anche per quelli che ora sbarcano sulle coste italiane partendo dalla sponda sud del Mediterraneo oppure che sbarcano (o sbarcavano fino all'accordo della UE con il regime turco di Erdogan) sulle coste greche. Il fatto è che alcuni dei più importanti movimenti migratori di questi anni richiedono l'uso di categorie meno rigide che superino quella distinzione e che, di conseguenza, non escludano dalla solidarietà anche con chi non è (o non può dimostrare di essere) rifugiato.

La vasta tipologia delle migrazioni attuali e i loro intrecci.

Ormai nella letteratura si fa riferimento a una serie di tipologie di migranti (e di cause delle migrazioni) che risultano più appropriate e corrispondenti alla realtà. Ormai si parla della differenza tra migrazioni "volontarie" e "involontarie" o "forzate" dove queste ultime riguardano la stragrande maggioranza di quelli che oggi si muovono al mondo, compresi - ma non solo - quelli in cerca di asilo. Il gruppo dei migranti involontari comprende sia le persone oggetto di persecuzione a livello individuale o di gruppo, sia quelli che fuggono da guerre e devastazioni pur non appartenendo ad alcun gruppo oggetto specifico di persecuzione o discriminazione e sono costretti a cercare riparo altrove, sia i perseguitati.

Si parla ancora di migrazioni effetto di disastri ambientali e, più in generale, si potrebbe aggiungere dell'impovertimento strutturale delle aree di provenienza e di totale assenza di opportunità di lavoro e di reddito. E si può dire che anche queste rientrano nell'ambito delle migrazioni forzate. D'altronde si tratta di una storia antica. Gli esempi di situazioni in cui motivazioni politiche e motivazioni economiche delle migrazioni s'intrecciano sono moltissimi, sia a livello individuale sia a livello di grandi gruppi. Pensiamo per esempio alla grande migrazione curda verso la Repubblica Federale Tedesca degli ultimi decenni del secolo scorso, attivata certamente dalle condizioni di oppressione

ma anche della povertà della popolazione del Kurdistan. Da una parte, così come gli altri lavoratori provenienti dalla Turchia, gli emigranti curdi si muovevano spinti dal bisogno di uscire dalla povertà cercando lavoro all'estero. D'altra parte però per molti di loro era necessario allontanarsi per evitare la persecuzione politica e la repressione militare. Ancora, a questo proposito, va ricordata una nuova realtà dell'emigrazione per ricerca di lavoro, legata proprio agli sconvolgimenti avvenuti nel Nord Africa e nel Medio Oriente negli ultimi anni. Si tratta delle vere e proprie migrazioni forzate di lavoratori, già occupati in un paese diverso dal loro - ad esempio in Libia o in Iraq ma non solo - e che ora, per le vicende del paese di arrivo, vengono a trovarsi senza lavoro e devono muoversi necessariamente alla ricerca di altre alternative. Gli sconvolgimenti politici sono la molla del loro spostamento. Ma la motivazione di fondo è stata quella tipica dell'emigrazione economica. Queste persone non fuggono da persecuzioni ma sono vittime degli sconvolgimenti - nel caso della Libia, dei bombardamenti, in primo luogo - che hanno tolto loro le possibilità di sopravvivenza materiale nei luoghi dove erano andati prima a lavorare e che ora sono teatro di distruzioni.

Nella produzione di tipologie di migranti si sono esercitati in molti. Così Ribas Mateos assume come centrale la categoria delle migrazioni forzate e fa propria la definizione di Castles, ricavando diverse sottocategorie.

Esse sono:

- a) *Rifugiati così come definiti sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951*: “Il rifugiato è una persona che risiede al di fuori del suo paese di nazionalità, che non ha la possibilità o la volontà di ritornare perché ha fondati motivi di paura di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità o appartenenza a un gruppo sociale”.
- b) *Persone sotto la giurisdizione dell'UNHCR*, dizione che comprende: “Oltre ai rifugiati in base alla Convenzione, tutte le altre persone delle quali l'UNHCR si assume la responsabilità a un determinato momento e che godono della protezione e dei servizi di assistenza forniti dall'UNHCR”.
- c) *Richiedenti asilo*, categoria che comprende: “Persone che hanno attraversato frontiere internazionali in cerca di protezione, ma la cui domanda di riconoscimento dello stato di rifugiato non è stata ancora accettata”.
- d) *Persone sfollate all'interno dei confini nazionali*. Si tratta di: “persone che per effetto di persecuzioni, conflitti armati o violenza sono stati costretti ad

abbandonare le loro case e lasciare il loro luogo di residenza abituale ma che sono rimasti all'interno dei confini nazionali”.

e) *Vittime del traffico di esseri umani.*

A queste sottocategorie di migranti involontari l'autrice aggiunge, come gruppo a parte i *Displaced migrants* categoria applicabile ai lavoratori stranieri in Libia, il cui esempio abbiamo prima citato.

Le due grandi rotte migratorie del Mediterraneo e il loro alternarsi.

Gli sconvolgimenti politici e militari che hanno fatto seguito alle “primavere arabe” sono alla base dei più importanti cambiamenti nelle direzioni dei flussi migratori e in particolare delle ‘migrazioni forzate’: non solo per quel che riguarda le aree di partenza, ma anche per quel che riguarda le nazioni di arrivo. E dagli eventi che si sono succeduti in questo decennio si possono trarre molte considerazioni di rilievo riguardanti migrazioni internazionali e politiche migratorie. La prima e ovvia è il carattere subitaneo della formazione di nuove rotte, nuove destinazioni e, soprattutto, nuove provenienze dei flussi migratori. Nessuno - per fare un esempio - avrebbe pensato prima dell'inizio di questo decennio alla Siria come il principale paese di provenienza del flusso migratorio del Mediterraneo: un flusso di migranti in cerca di asilo che, tra l'altro, come un fiume in piena, trascina (e soprattutto ha trascinato) con sé migranti provenienti da molte altre aree.

Mentre ancora l'attenzione è concentrata sulla rotta mediterranea Sud-nord (dall' Africa in particolare dalla Libia, paese di transito, verso le coste italiane, in particolare Lampedusa) esplose la rotta Est-ovest con migranti provenienti in generale dalla Siria, che cercano asilo in Europa. In quell'anno, nel 2015, la rotta Sud-nord passa in secondo piano con una sorta di esodo di proporzioni bibliche che muove verso l'Europa continentale e settentrionale attraverso i Balcani o attraverso la Grecia. Ma dopo il lasso di tempo di un anno o poco più, le cose cambiano ancora. È stupefacente come quell'esodo si sia fermato nel giro di pochi mesi grazie all'impegno del regime turco di Erdogan che - con metodi che meriterebbero di essere meglio investigati - ha chiuso gli ingressi dei profughi dall'Est e bloccato le uscite verso l'Occidente. Ma si tratta di una soluzione sempre precaria se si considera che il regime turco usa la questione dei profughi come arma di ricatto nei confronti dell'Europa, minacciando di aprire le porte in uscita.

Ed intanto, grazie a questo blocco, chi fugge dalla persecuzione o dalla fame riprende la rotta Sud-nord. Ed è questa la situazione attuale: all'usuale destinazione di Lampedusa si aggiungono altri porti di sbarco in tutto il Mezzogiorno d'Italia, fino a Salerno.

L'orientamento europeo: logica securitaria e carente solidarietà

Le vicende della rotta balcanica hanno messo in luce quanto sia difficile programmare andamenti, portata e direzione dei flussi. Ma ha messo soprattutto in evidenza qualcosa che riguarda l'Europa e il subitaneo cambiamento di atteggiamento dei diversi paesi in rapporto al cambiamento di governo. Ormai si parla di 'Orbanizzazione' dei Balcani per sottolineare la progressiva svolta a destra in generale ma soprattutto per quel che riguarda la politica di respingimento nei confronti degli stranieri e degli immigrati in particolare.

Abbiamo ora il paradosso di paesi di emigrazione - la cui popolazione in passato, anche in tempi recenti, in occasione di crisi e conflitti è stata accolta da altri paesi - che diventano ora contrari alla immigrazione ed esprimono il loro orientamento con le pratiche selvagge di aggressione ai profughi che abbiamo visto negli ultimi mesi. I muri di filo spinato sono uno degli emblemi del modo in cui una parte dell'Europa, già area a forte pressione migratoria, è diventata fautrice di politiche di chiusura e repressive nei confronti di immigrati (quale che sia la natura del movimento migratorio dal quale essa è interessata: persone in cerca di asilo o semplicemente persone in fuga dalla fame e dalla miseria). Questo è quanto vediamo ora in Europa mentre paesi della vecchia Europa dei 15 - che all'apparenza hanno un orientamento diverso - praticano la usuale politica di chiusura rendendo difficile l'ottenimento del riconoscimento dello status di rifugiato, e tuttavia predicando il diritto di emigrare da parte di chi viene da paesi in guerra o con persecuzioni.

C'è stata tuttavia, per quel che riguarda l'Italia, una unica breve eccezione, un primo segno umanitario e saggio di presa d'atto della gravità della situazione e della necessità di un cambiamento alla fine del 2013, con la messa in atto dell'operazione Mare Nostrum. Questa - a parte il nome retorico quanto inopportuno - aveva avuto il merito di dare priorità assoluta, in coerenza con il diritto del mare, al salvataggio della vita dei naufraghi, realizzando con notevole successo questo obiettivo.

Essa è stata cancellata alla fine del 2014 dal governo italiano sulla base di moti-

vazioni di spesa, senza alcuna considerazione dell'importanza delle operazioni per il salvataggio di vite umane. Ma alla sua chiusura hanno contribuito - non solo in Italia ma anche e soprattutto in Europa - anche pressioni basate su altre ideologie e su tesi particolarmente speciose. Di queste la più popolare è quella del *calling effect* secondo la quale l'operazione Mare Nostrum - rendendo, grazie ai salvataggi, meno pericoloso il viaggio in mare - avrebbe avuto un effetto di richiamo, incentivando l'arrivo di nuovi migranti. Una volta chiusa l'operazione Mare Nostrum, l'Italia ha deciso di rinunciare a un ruolo autonomo e di lasciare la gestione della "ricerca e salvataggio" a una istituzione - la cui attività è costosissima - collegata all'Unione Europea: l'Agenzia *Frontex*. Ma questa agenzia nasce con compiti ben diversi da quelli attribuiti a Mare Nostrum: il primo di essi è la difesa delle frontiere. Essa può anche salvare vite umane se si trova ad operare in un'area dove c'è un naufragio con immigrati. E d'altronde la legge del mare lo obbliga. Ma il compito e l'organizzazione del programma *Triton* attraverso cui l'agenzia *Frontex* opera sono ben diversi dai valori e dagli obiettivi che spinsero a creare *Mare nostrum*.

Tra l'altro, l'indifferenza sostanziale dell'operazione *Triton* per l'attività di *search and rescue*, per il fatto che la sua missione di fondo è quella della difesa dagli sbarchi, lascia molto indifesi i migranti in pericolo. E, per fortuna, ci sono gli interventi delle associazioni non governative, delle navi di privati che volontariamente, con coraggio e a proprie spese, hanno contribuito ad un alto e crescente numero di salvataggi. Ma c'è un elemento di *Mare nostrum* che in generale si dimentica e che era fondamentale per combattere i trafficanti: la presenza a bordo delle sue navi di forze di sicurezza con il compito, tra l'altro, di individuare ed eventualmente arrestare scafisti trafficanti: compito che le ONG non possono svolgere. Insomma la cancellazione di quell'intervento è stato un errore tragico.

Per quel che riguarda poi specificamente l'Italia e i paesi mediterranei, in particolare la Grecia, ci sono da prendere in considerazione gli effetti inattesi di alcune norme riguardanti i richiedenti asilo, volte in sostanza all'origine a garantirne un maggior controllo. Si tratta della convenzione di Dublino 2, contenente la norma secondo la quale i richiedenti asilo possono ottenerlo solo nel Paese del primo porto sicuro nel quale sbarcano. In realtà, già all'epoca in cui essa venne emanata, quella norma aveva una razionalità solo apparente ed ora è divenuta una bomba ad orologeria. Certamente tra i firmatari

dell'accordo, che non si sono opposti a questa norma pericolosa per il paese, c'è stato anche il rappresentante per l'Italia. C'era quindi un Ministro in carica e un qualche funzionario italiano a Bruxelles i quali avrebbero potuto opporsi da subito ed aprire una vertenza su questo punto importante. È per questo motivo che Italia e Grecia sono divenute negli ultimi anni i paesi nei quali finiscono per restare intrappolati i profughi provenienti da molti paesi dell'Africa o dell'Asia a volte contro ogni loro volontà. E i due paesi tenuti forzatamente all'accoglienza si trovano a gestire un carico di compiti di assistenza e controllo che spetterebbe all'Europa nel suo complesso.

All'inizio dell'operazione Mare nostrum e degli sbarchi di massa sulle coste dell'Europa del sud si parlò di *relocation*, cioè di ricollocazione degli immigrati per cui tutti i paesi dell'Europa avrebbero dovuto farsi carico dei profughi. Dopo le dure risposte negative, assolutamente non giustificate di alcuni paesi, la questione del *relocation* è passata in secondo ordine. Le cifre dei migranti ricollocati sono risibili rispetto alla portata degli arrivi e per il futuro non si vedono prospettive migliori. E qui si esprime davvero uno dei fallimenti dell'Unione Europea.

In queste circostanze, l'urgenza della *relocation* è stata sostituita dall'urgenza della *deportation*, della deportazione. E questo ha portato alla creazione di quella specie di carceri che sono gli *hot spots*: non più anticamera della collocazione dei migranti nei luoghi dove intendevano ottenere asilo o protezione internazionale, ma anticamera del respingimento e della deportazione in posti non sempre effettivamente sicuri.

Fino a che la portata degli sbarchi non aveva raggiunto il livello attuale, la gestione del flusso dei migranti aveva trovato un suo certo equilibrio attraverso l'utilizzo di centri chiamati Sprar la cui attività di accoglienza e guida all'integrazione (attraverso corsi e tirocinii) dei richiedenti asilo, era sotto il controllo delle istituzioni locali e godeva del finanziamento della UE. Fino a che alla base dell'accoglienza c'era solo l'esperienza degli Sprar, le cose sono andate piuttosto bene. Quando il flusso verso l'Italia si è esteso al punto che il sistema non riusciva a far fronte alla pressione delle richieste, il Ministero dell'Interno non ha saputo fare altro che trovare un surrogato di bassa qualità al modello istituzionale. Così è stata data disposizione ai prefetti di attribuire direttamente a cooperative o a privati, senza alcun sostanziale controllo da parte degli enti locali e senza alcun impegno di guida all'inserimento, come

previsto per gli Sprar, la gestione dell'accoglienza - termine in questo caso improprio - delle persone che arrivano. E questo - unito a criteri impositivi di distribuzione dei migranti nel territorio - sta determinando preoccupazioni nei paesi e la diffusione di atteggiamenti di chiusura e prevenzione dei locali nei confronti degli immigrati (siano essi economici, politici, forzati o volontari). Insomma, il sistema Sprar era riuscito, in un certo qual modo anche a inserire gli immigrati in un percorso di possibile integrazione di vita e di lavoro, mentre ora sono lasciati in buona parte soli, abbandonati. Così si trovano di nuovo persi dopo tutta la sofferenza che hanno subito per arrivare in Italia.

Conclusioni:

L'illustrazione all'inizio di queste note della inopportunità di una distinzione troppo rigida tra immigrati 'politici' e immigrati 'economici', non vuol certo negare una specificità della condizione del profugo, del richiedente asilo, di chi è in condizione di ottenere lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra. La sottolineatura dell'esistenza di una altra vasta gamma di migranti involontari e del dovere di solidarietà nei loro confronti non esclude affatto l'attenzione ai primi. Così ad esempio non si può non denunciare l'evoluzione dei regimi di asilo in Europa con il passaggio da una situazione più aperta e con una certa facilità di accesso alla condizione di rifugiato verso una situazione - affermata fin dagli anni '80 - molto più selettiva. Il riconoscimento dello status di rifugiato a norma della convenzione di Ginevra è già da decenni difficile da ottenersi. Non a caso si sono dovute introdurre altre categorie, quali quella della "Protezione sussidiaria" o della "Protezione umanitaria", nate proprio per far fronte alla complessità delle figure e delle condizioni dei migranti. Ma queste hanno molte limitazioni in termini di durata della protezione e di diritti ad essa connessi.

Come abbiamo appena visto, una parte dei richiedenti asilo sono spinti in condizione di marginalità con l'effetto che alla *antipatia* per gli immigrati per lavoro, di recente si è aggiunta anche una certa insofferenza nei confronti dei rifugiati e richiedenti asilo. Nonostante che il numero di quelli che arrivano sulle coste meridionali d'Europa sia ancora contenuto e modesto rispetto al totale dalla immigrazione in Italia, la sindrome di assedio si esprime anche nei loro confronti. Se in qualche Paese, come nell'Ungheria di Orban, la repressione e la persecuzione non distinguono tra immigrati economici e richie-

denti asilo, anche in Italia le maniere forti cominciano ad essere invocate nei confronti di entrambi. All'origine di ciò non c'è solo una reazione popolare, da non sottovalutare, e neanche la politica dei gruppi xenofobi, ma c'è l'unico elemento unificante della politica europea sull'immigrazione, vale a dire il suo carattere securitario e la priorità data al controllo delle frontiere.

LE MIGRAZIONI NEL MEDITERRANEO TRA POLITICHE SECURITARIE, DIRITTO DEL MARE E TUTELA DEI DIRITTI UMANI

GIUSEPPE CATALDI

La notevole estensione costiera, la sua posizione al centro del Mediterraneo, la sua vicinanza alle coste della Riva Sud, l'appartenenza all'Unione europea (UE). Tutti questi dati concorrono a fare dell'Italia un protagonista assoluto di tutte le questioni internazionali che si svolgono in questo Mare. Inevitabile, pertanto, è stato ed è il ruolo primario dell'Italia nella gestione dei flussi migratori in atto verso l'Europa.

A causa della crisi economica e dell'instabilità politica diffusa in tutto il Continente africano, acuitasi con le cd. "Primavere arabe", le partenze di migranti in cerca di migliori opportunità di vita in Europa costituiscono, infatti, una costante di questi anni, non certo più qualificabile come "emergenza", ma quale dato fisiologico e strutturale. Com'è noto, al diritto di ciascun essere umano di migrare (previsto dall'art. 13, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, che stabilisce che ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e nell'art. 12, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966) non corrisponde però un parallelo dovere di accoglimento da parte dello Stato di destinazione¹. Di qui il fenomeno massiccio delle migrazioni non autorizzate, rispetto alle quali è d'uso operare una distinzione generale tra migrazioni forzate, cioè determinate dalla necessità di sfuggire a persecuzioni politiche o eventi contingenti (una guerra, una rivoluzione, un disastro ambientale) e migrazioni per motivi economici, cioè causate semplicemente da situazioni di endemica, insopportabile miseria². Occorre subito tuttavia esprimere delle riserve su tale distinzione. Invero, non sempre è agevole riuscire a distinguere tra migranti economici e migranti forzati. Innanzitutto, le attuali migrazioni internazionali hanno carattere misto, sono comuni le rotte e i mezzi di trasporto utilizzati. Inoltre, preso atto della indisponibilità di canali di ingresso legali, sia i migranti economici sia i richiedenti asilo si rivolgono alle medesime organizzazioni criminali che organizzano i viaggi. Ancora, la condizione della persona nel corso della migrazione può variare, e sensibilmente³.

Il transito dei migranti presenta aspetti di grande drammaticità nel Mediterraneo, poiché le migrazioni via mare, pur costituendo una percentuale minoritaria del fenomeno complessivamente inteso, comportano seri rischi per la vita umana a causa delle modalità con le quali il trasporto avviene. È ormai accertato che organizzazioni criminali transnazionali controllano e lucrano su tutta la filiera degli spostamenti del migrante, dalla sua partenza, spesso da Paesi dell'area subsahariana, al transito nel deserto, alla detenzione nei centri di "smistamento" sulle coste della Riva Sud del bacino, all'imbarco su navi "madre" dalle quali i migranti sono poi trasbordati su piccole imbarcazioni fatiscenti dirette verso le coste dei Paesi europei, fino all'"assistenza" nel momento in cui essi hanno bisogno di raggiungere, una volta a terra, la destinazione finale prescelta. I "corridoi" comunemente attraversati da queste imbarcazioni sono: il Canale di Sicilia, il Mar Ionio, lo Stretto di Gibilterra. Anche dopo il "collasso" della Siria, con la conseguente crescita dell'utilizzazione della "via di terra" attraverso Turchia, Grecia, Macedonia, Serbia, Ungheria, questi corridoi restano costantemente utilizzati.

Come gestire questo fenomeno? La strumentazione normativa a disposizione, nazionale e sovranazionale, appare inadeguata e spesso obsoleta. È noto che, ad esempio, la risposta a situazioni di (vera o presunta) "emergenza" è il filo conduttore della politica migratoria italiana. Ciò dal 1989, quando fu approvata la c.d. legge Martelli, fino ai giorni nostri, con l'"emergenza Nord-Africa", passando per l'"emergenza Balcani", l'"emergenza terrorismo", l'"emergenza nomadi". In tutte queste occasioni, in nome dell'emergenza, si è anche invocato l'intervento dell'Unione europea, che, a sua volta, ha dato sempre prova di immobilismo di fronte all'acuirsi dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo e di fronte all'aumento delle tragedie in mare, a causa della contrapposizione tra i suoi Stati membri. La sfida, per i Paesi della Riva Nord e in particolare per l'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona ha deciso di dotarsi di una politica migratoria comune, è quella di conciliare gli aspetti umanitari, da ritenere sempre prioritari, con le esigenze di controllo delle frontiere e di prevenzione e repressione di reati. Naturalmente, come da molti sollecitato, la questione dovrebbe essere risolta alla radice, agendo sulle cause che determinano l'abbandono del proprio Paese, e quindi "a terra", prima che in mare, ma ovviamente su questo punto, che per la sua importanza meriterebbe ben altra attenzione, non possiamo soffermarci in questa sede.

Sul piano strettamente umanitario, l'esempio più notevole d'intervento è costituito dall'operazione *Mare Nostrum*, lanciata dall'Italia in conseguenza della tragedia avvenuta al largo di Lampedusa il 3 ottobre 2013, incidente che causò più di 350 morti. Si è trattato quindi di un'operazione, durata fino alla fine del 2014, squisitamente nazionale, benché del tutto conforme ai principi dell'Unione europea in materia. Mezzi e uomini di varie amministrazioni, in una porzione molto ampia del Mediterraneo (fino alle coste libiche) sono stati impiegati, e davvero ingente è stato il numero d'interventi effettuati e di vite umane salvate. Il costo elevato di tale operazione, e le critiche di molti *partners* nell'Unione, hanno condotto alla cessazione dell'operazione. La principale critica, mossa sia dalle opposizioni politiche interne, sia dai Governi europei (in particolare da Spagna e Grecia), è consistita in un presunto effetto d'incentivo ("*calling effect*") alle partenze dell'operazione, a ragione dell'alta possibilità di essere intercettati in un'area molto vasta, "salvati" dalle motovedette italiane e accompagnati nei porti della penisola. È il caso di smentire subito, alla luce purtroppo delle tragiche evenienze dei mesi successivi alla fine dell'operazione *Mare Nostrum*, la fondatezza di tali critiche⁴. L'incentivo alla partenza, e lo dimostrano appunto i numeri e le continue tragedie in mare, è solo determinato dalle condizioni socio-politiche dei Paesi di provenienza e di transito, cui vanno aggiunte alcune iniziative contingenti, quali la costruzione di "muri" di contenimento al confine terrestre da parte sia di Stati dell'Unione europea sia di Stati terzi, il respingimento con mezzi di dissuasione piuttosto "energici" da parte di Grecia e Spagna (come segnalato da alcune organizzazioni umanitarie), e le politiche restrittive, nella concessione dei visti, adottate da molti Paesi del Nord Europa.

L'operazione *Mare Nostrum* è stata sostituita dall'operazione *Triton*, che presenta caratteristiche molto diverse. Innanzitutto è un'operazione che, pur svolgendosi in spazi marini prossimi alle coste italiane (con un limite iniziale di 30 miglia portato poi a 138 miglia dopo la tragedia in mare del 18 aprile 2015), è gestita e finanziata dall'UE, in particolare con il coinvolgimento dell'Agenzia *Frontex*⁵. In secondo luogo, scopo precipuo di quest'operazione è la sorveglianza delle frontiere, pur nel rispetto, come affermato dal suo Direttore esecutivo, delle esigenze di tutela della vita umana in mare⁶. Ne consegue che il soccorso in mare dei migranti resta ancora demandato principalmente alle autorità degli Stati costieri, *in primis* quelle italiane. Questa

considerazione è a nostro avviso valida anche dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015, convocato dopo la tragedia consumatasi ancora una volta in mare il 18 aprile. Dal documento finale si evince, infatti, sostanzialmente, che l'impegno economico dell'Unione sarà triplicato e che i membri del Consiglio hanno trovato un accordo per intensificare il contrasto al traffico dei migranti. Nessun rilievo viene dato invece all'esigenza di mettere in piedi, finalmente, una straordinaria operazione umanitaria nel Mediterraneo e nei Paesi di origine e di transito. Le operazioni di soccorso e di assistenza restano quindi funzionali a quelle di contrasto e di repressione dei flussi migratori irregolari, conformemente al mandato originario dell'operazione *Triton*⁷.

Gli sviluppi più recenti ci mostrano che, piuttosto che procedere all'auspicata inversione di rotta, l'UE prosegue nel suo cammino di contrasto all'immigrazione irregolare via mare facendo ricorso, questa volta, a una missione militare. Ci riferiamo a "EUNAVFORMED", presto rinominata "EUNAVFORMED - Operazione Sophia", ovvero alla operazione navale che mira a: "[...] *smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale, realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati [...] dai trafficanti*".⁸ La missione prevede tre fasi successive di operazioni. Innanzitutto l'identificazione e il monitoraggio delle reti criminali, poi l'esercizio di poteri di polizia nei confronti dei sospetti trafficanti, e infine la distruzione delle imbarcazioni sospette. Originariamente, inoltre, la missione prevedeva di realizzarsi sia in acque internazionali sia in acque libiche, posto che la maggior parte dei migranti intraprende la rotta verso le sponde settentrionali del Mediterraneo proprio dalle coste libiche. Nella pratica, tuttavia, così come in precedenti contesti - pensiamo *in primis* agli interventi di contrasto alla pirateria somala - l'accesso alle acque territoriali straniere ai fini di *enforcement* è stato subordinato o al consenso dello Stato costiero - in questo caso la Libia - o a una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In mancanza di un'autorizzazione libica (si dubita, peraltro, dell'esistenza, nel momento in cui scriviamo, di un'autorità libica effettiva in grado di rilasciare tale autorizzazione), l'UE è riuscita a ottenere solo un mandato da parte del Consiglio di sicurezza molto timido ed ambiguo, poiché è stato autorizzato l'uso della forza nei confronti dei trafficanti,

ma solo limitatamente all'alto mare.⁹ Nel mese di giugno 2016 il mandato della prima missione militare europea anti-trafficienti è stato esteso¹⁰; oltre alla proroga di un anno, vengono introdotti due compiti aggiuntivi della missione, l'uno avente ad oggetto la formazione della guardia costiera e della marina libica, l'altro riguardante il contributo all'attuazione dell'embargo delle Nazioni unite sulle armi.¹¹

Dopo le necessità umanitarie, da considerare sempre prioritarie, e la questione della gestione dei confini, l'attività di prevenzione e repressione dei reati è senza dubbio un aspetto rilevante nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio in mare, e ciò sia dal punto di vista dell'esercizio di atti coercitivi nei confronti della nave e delle persone a bordo, sia per quel che concerne il titolo all'esercizio della giurisdizione, ovviamente con regole e modalità diverse a seconda degli spazi marini considerati¹². I trafficanti sono senza dubbio criminali e contro di essi va applicato il diritto penale degli Stati interessati, nell'ambito in particolare del Protocollo di Palermo del 2000 contro il contrabbando di migranti per terra, mare e aria, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale¹³, e favorendo la cooperazione internazionale delle forze di polizia e della magistratura. Sul punto va segnalata una recente giurisprudenza della Cassazione italiana, il cui comune denominatore è costituito da una condotta illecita, direttamente riconducibile ad un disegno criminoso unitario, che in parte si svolge in spazi di giurisdizione italiana, in parte in alto mare. Le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani hanno, infatti, da qualche tempo escogitato un nuovo sistema, efficace quanto cinico, per facilitare l'operazione di transito via mare di migranti non autorizzati, minimizzando il rischio di essere intercettati dalle Forze di polizia degli Stati di approdo. Una "nave madre" salpa dalle coste nordafricane e, in alto mare, trasferisce su gommoni o barchini di scarsa o nessuna sicurezza i migranti, di solito affidando ad uno di essi, privo di qualsiasi cognizione in materia, la guida del natante, diretto verso le coste del Mediterraneo settentrionale. A questo punto la "nave madre" fa rotta verso il porto da cui era partita, non prima di aver lanciato un segnale di soccorso (S.O.S.), al fine di coinvolgere, e quindi strumentalizzare, le unità di polizia degli Stati di approdo (di solito l'Italia). Queste ultime non possono, infatti, fare a meno di intervenire per motivi umanitari, realizzando quello che tecnicamente va sotto il nome di "Intervento SAR" (*Search and Rescue*),

ai sensi della Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979. Va qui ricordato anche che l'obbligo in questione è stato ribadito, proprio nei confronti dell'Italia, dalla già ricordata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (GC) *Hirsi Jamaa e altri*, del 22 febbraio 2012, che ha chiarito anche l'ambito di validità dell'obbligo di *non-refoulement* negli spazi marini, e cioè che l'alto mare è da equiparare ad una frontiera nazionale, con applicazione degli stessi principi, nel caso di "occupazione" da parte delle navi militari di uno Stato (nella specie l'Italia) impegnate nel soccorso e accertamento dello status di rifugiato delle persone a bordo. Di conseguenza l'Italia fu condannata per l'accompagnamento coatto in Libia (in applicazione del trattato bilaterale Italia - Libia) delle persone soccorse¹⁴. Con molta efficacia la giurisprudenza italiana citata ha messo in luce che, nei casi dedotti in giudizio, l'azione dei soccorritori è, dal punto di vista del diritto penale (art. 54.3 del codice penale italiano), qualificabile come "azione dell'autore mediato". Il soccorso si presenta, di conseguenza, "non come fatto imprevedibile ma previsto, voluto e provocato", e che essendo lo stato di necessità riconducibile e provocato dai trafficanti, l'operato di questi ultimi è "sanzionabile nel nostro Stato" benché essi abbiano operato solo in ambito extraterritoriale¹⁵.

Senza sottovalutare le esigenze di prevenzione e repressione del fenomeno appena descritto, va tuttavia rilevato che è troppo semplice concludere che i migranti sono le vittime di trafficanti senza scrupoli che lucrano sui viaggi che organizzano per migliaia di disperati. In realtà, i migranti irregolari sono soprattutto le vittime di una frontiera o, per essere più precisi, di chi si ostina a non capire che una frontiera e i respingimenti che ne sono la conseguenza non potranno mai essere strumenti utili a far fronte a un dramma umano collettivo che sta assumendo dimensioni sempre più imponenti a causa della disperazione, che porta queste persone a partire comunque, anche a rischio della vita, per sfuggire a situazioni create con il concorso dei governi occidentali. Il trafficante, per quanto criminale egli sia, è un elemento naturale di una situazione complessiva dove, mentre merci e capitali passano sempre più regolarmente e liberamente le frontiere, gli esseri umani o, meglio, i più sfortunati tra di loro non lo possono fare. Certamente non è nemmeno possibile ritenere che, per ridurre le vittime in mare, la strada principale sia cercare accordi di cooperazione con i paesi di origine e transito. I tempi di queste trattative sono lunghi, ed intanto le persone potrebbero continuare a morire, e la

maggior parte dei migranti fugge da dittature e da guerre alimentate proprio da quei paesi con i quali l'Unione europea vorrebbe trattare. Dire che queste trattative verso la stipula di nuovi accordi bilaterali costituiscono una "priorità immediata", significa riconoscere che occorre la collaborazione di paesi come il Sudan, l'Eritrea, il Niger, la Nigeria, il Chad, il Gambia ed il Mali per fermare e detenere i migranti, prima che possano arrivare in Europa.

Un cenno a parte merita la questione dei rifugiati. L'Unione europea ha adottato il 26 giugno 2013 il cd. "pacchetto asilo", composto da due direttive e due regolamenti (cd. "sistema di Dublino"), ai quali va aggiunta la rifusione della direttiva "qualifiche" adottata nel 2011¹⁶. Questa riforma, pur introducendo novità e miglioramenti rispetto al passato, non sembra tuttavia idonea a realizzare l'obiettivo finale, e cioè "*indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo ... assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato*"¹⁷, a causa del potere discrezionale, ancora molto ampio, riconosciuto agli Stati membri.

In seguito all'ingresso e all'identificazione del richiedente asilo, la competenza all'esame della domanda di protezione internazionale spetta ad un solo Stato membro, di norma quello nel quale è avvenuto il primo ingresso, regolare o irregolare, del migrante (eccezioni sono previste nell'interesse superiore dei minori e per assicurare il diritto all'unità familiare). L'obiettivo è di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto *asylum shopping*), nonché di ridurre il numero di richiedenti asilo "in orbita", vale a dire trasportati da Stato membro a Stato membro. Ai sensi del regolamento di Dublino, se una persona che aveva presentato istanza di asilo in un paese dell'Unione, o comunque identificata all'atto dell'ingresso in tale paese, entra in un altro paese membro, deve essere rimandata al primo Stato. Il meccanismo si regge quindi sulla fiducia tra gli Stati membri, che si considerano reciprocamente "sicuri" ai fini dell'applicazione dei principi e delle norme dell'Unione in materia di asilo, principi che si rifanno alla Convenzione di Ginevra del 1951 sul rifugiato e quindi, innanzitutto, al cd. principio di "*non-refoulement*".

L'applicazione del criterio del "primo ingresso" ha tuttavia prodotto una pressione sproporzionata sugli Stati di frontiera, i quali hanno peraltro mostrato di non essere sempre in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze di accoglienza e di esame delle richieste di asilo¹⁸. Tale criterio concorre, inoltre,

anche alla responsabilità dell'aumento dei decessi in mare, poiché i trafficanti di migranti organizzano viaggi più lunghi e rischiosi per l'Italia, anziché per esempio per Malta e Cipro, per le maggiori possibilità di accoglimento delle domande di protezione internazionale. Infine, la presunzione secondo la quale gli Stati membri debbano considerarsi sempre reciprocamente sicuri ai fini dell'accoglienza è stata smentita dalle corti europee. Per quanto riguarda la Corte europea dei diritti dell'uomo, va ricordata la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21.1.11 (Grande Camera), con la quale il Belgio è stato condannato, tra l'altro, per aver rinvio un richiedente asilo in Grecia, paese di primo ingresso ai sensi del regolamento di Dublino¹⁹. L'aver ottemperato al diritto dell'Unione europea non esime, affermano i giudici di Strasburgo, da responsabilità per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel caso di specie riscontrabile (art. 3, divieto di "trattamenti disumani e degradanti") alla luce delle condizioni in cui versano i richiedenti asilo in Grecia. A maggior ragione tenuto conto che il Regolamento Dublino contempla una clausola, cd. "di sovranità", che consente allo Stato membro di prendere in carico la domanda di protezione benché non gli competa. Ancora più interessante e recente è la sentenza, sempre della Grande Camera, del 4.11.14, *Tarakhel c. Svizzera*. Di fronte al rifiuto della concessione dell'asilo da parte della Svizzera, per la necessità di tornare in Italia, paese di primo ingresso, una famiglia afgana di rifugiati ricorre alla Corte di Strasburgo, sempre ai sensi dell'art. 3 CEDU. La Corte condanna lo Stato convenuto poiché, alla luce dei dati forniti dal Ministero degli Interni italiano, appare evidente la discrepanza tra il numero delle richieste d'asilo e i posti disponibili nelle strutture SPRAR (servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). La Svizzera aveva quindi il dovere di non applicare meccanicamente il sistema di Dublino, dal momento che la mancanza di "carenze sistemiche" in Italia (carenze rilevate invece dalla Corte nei confronti della Grecia nel caso precedentemente citato) non deve però esimere lo Stato dall'accertare in concreto se esista un rischio reale di trattamenti inumani e degradanti nel Paese di destinazione, in particolar modo quando siano coinvolti dei minori, come nel caso di specie. Principi non difforni sono stati affermati anche dalla stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, in particolare nella sentenza pregiudiziale resa il 21.12.12 (caso *N.S.*) su rinvio di un tribunale del Regno Unito. La Corte conferma la presunzione dello status di paese sicuro da attribuirsi reciprocamente tra gli

Stati membri, presunzione che, tuttavia, non è assoluta, ma relativa; sancisce pertanto l'obbligo di sospendere il trasferimento nel caso in cui le autorità dello Stato di invio *“non possano ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti”*, in quanto tali vietati dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Altre perplessità circa il regime europeo comune di asilo sono state sollevate per ciò che riguarda le persone appartenenti alle cd. “categorie vulnerabili”, in particolare i minori, i quali possono essere sottoposti a detenzione amministrativa, oltre che a procedure accelerate di esame della domanda di protezione internazionale, e appaiono quindi non sufficientemente tutelati. Anche la corretta e uniforme valutazione del concetto di “paese terzo sicuro” al quale consegnare eventualmente lo straniero è lungi dall'essere definita. Vale solo il requisito della “sicurezza”? E comunque come si fa ad accertarla? Certamente non basta il requisito formale dell'avvenuta ratifica dei trattati sui diritti umani da parte dello Stato terzo o le assicurazioni governative, come più volte messo in rilievo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁰.

Insomma, non è una sorpresa il ripensamento generale in atto del sistema di Dublino, oggetto di numerose critiche da parte della stessa Commissione europea, oltre che da parte della dottrina e delle associazioni attive nella difesa dei diritti umani. La crisi europea dei migranti del 2015 ha visto una ancor più netta, rispetto al passato, divisione tra gli Stati membri circa l'atteggiamento complessivo e le misure da adottare. L'Ungheria, a partire dal 23 giugno 2015, ha iniziato a respingere i migranti alla frontiera con la Serbia. Il 24 agosto 2015 la Germania ha invece deciso di sospendere il regolamento di Dublino per quanto riguarda i profughi siriani e di elaborare direttamente le loro domande d'asilo, annunciando di garantire accoglienza a tutti i profughi di quel paese che la chiedessero. Quest'ultima posizione, pur apprezzabile dal punto di vista umanitario, pone però il problema della cosiddetta “accoglienza selettiva”. Non c'è dubbio che esistano situazioni gravi ed improvvise che hanno bisogno di risposte immediate, ma è difficile diversificare, in base alla nazionalità, persone che hanno gli stessi diritti. Ciò, peraltro, si pone in contrasto con la Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato, che vieta qualsiasi discriminazione nel beneficio dei diritti garantiti²¹.

Il 23 settembre 2015 il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea ha fatto propria la proposta della Commissione, istituendo un meccanismo per il ricollocamento negli altri Paesi, principalmente in Germania, Francia e Spagna, di parte dei richiedenti asilo in Italia, Grecia e Ungheria. La quota assegnata a ogni Paese dipenderà dal Pil, del livello di disoccupazione, dal numero di abitanti e dalla domande di asilo già processate. Le nazioni che si rifiuteranno di accogliere i migranti dovranno pagare delle sanzioni economiche. Il sistema delle quote presenta tuttavia l'inconveniente di non tener conto delle aspirazioni dei richiedenti asilo, che hanno conoscenze, legami e desideri che non necessariamente collimano con le destinazioni loro assegnate. Occorrerà inoltre scongiurare rischiosi viaggi per mare, senza però impedire a chi fugge di raggiungere luoghi sicuri. La decisione è stata però adottata eccezionalmente a maggioranza qualificata e non all'unanimità, rendendo chiara ed evidente la spaccatura tra i Paesi pronti ad impegnarsi nel segno di una maggiore solidarietà e quelli invece restii ad assumersi le proprie responsabilità, tra questi ultimi soprattutto i Paesi dell'Est. È stato così approvato il piano presentato dalla Commissione europea per il ricollocamento di 120 mila richiedenti asilo in evidente stato di bisogno di protezione internazionale, ma purtroppo, come si evince dalle relazioni della Commissione sui progressi compiuti per quanto riguarda i meccanismi di ricollocazione e di reinsediamento d'emergenza, finora l'obiettivo non può dirsi raggiunto, poiché i numeri sono di gran lunga inferiori a quelli previsti²².

Il sostanziale fallimento del sistema delle "quote" ha condotto l'UE ad esternalizzare non solo i controlli alle frontiere, prassi avviata da tempo, ma anche la stessa "accoglienza" dei richiedenti asilo e la gestione delle migrazioni dirette verso l'Europa, come peraltro era in parte già stato previsto dall'Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015²³.

Emblematico nel contesto della cooperazione con i Paesi terzi è lo *Statement* stipulato dall'UE con la Turchia nel mese di marzo 2016²⁴: non un *accordo* in senso tecnico, bensì un'*intesa*, sottratta alle procedure ordinarie per la conclusione di accordi, e cioè all'intervento del Parlamento europeo e al controllo della Corte di giustizia. Trattasi di un documento che produce delle conseguenze significative sul destino delle persone, poiché affida alla Turchia l'accoglienza dei richiedenti asilo e lo svolgimento delle procedure per l'esame della domanda di protezione per conto dell'UE, pur nella consapevolezza che

detto Paese non ha mai rinunciato alla riserva geografica presente nella Convenzione di Ginevra del 1951 e che, pertanto, a stretto rigore, solo i cittadini europei potrebbero vedersi riconoscere lo status di rifugiato in quel Paese (la situazione è rimasta pressoché invariata in seguito agli interventi normativi, piuttosto modesti, adottati dal governo turco successivamente al mese di marzo 2016). Peraltro, nonostante le denunce delle ONG²⁵, che testimoniano di violenze e abusi subiti dai richiedenti asilo bloccati in Turchia, di condizioni poco dignitose nei centri di accoglienza/detenzione, di bambini siriani costretti a lavorare in condizioni di sfruttamento nelle fabbriche turche²⁶, e malgrado la Turchia stia costruendo un muro al confine con la Siria²⁷, lo *Statement* viene ritenuto un *modello di riferimento* per la cooperazione con i Paesi terzi. Lo schema adottato è quello “one-to-one”: ad ogni migrante “non autorizzato” che la Turchia riceve dalle frontiere europee, l’UE accoglie un rifugiato siriano proveniente dalla Turchia. Il tutto inserito in un contesto molto più ampio che prevede finanziamenti al Governo turco, garanzie in ordine agli sviluppi sui negoziati relativi ai visti dei cittadini turchi e all’adesione della Turchia all’UE. Sulla natura giuridica di questo documento si è pronunciata in data 28 febbraio 2017 la Corte di Giustizia dell’Unione europea affermando che l’accordo, volto a respingere i richiedenti asilo in Turchia, è stato concluso dai governi dell’Unione agenti nell’ambito delle loro capacità nazionali. Pertanto non si tratta di un atto di un’istituzione dell’Unione e la conseguenza è l’incompetenza dichiarata dalla stessa Corte ad esaminarlo.

Al di là della natura giuridica di questo documento, non siamo persuasi che la Turchia, così come altre eventuali “*priority countries*” individuate dalla Commissione, possano considerarsi *sicuri* alla luce degli standard internazionali sui diritti umani, ed in particolare della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. Quest’ultima ha sempre fermamente ribadito che non è sufficiente che il Paese verso il quale il migrante viene allontanato abbia ratificato i trattati sui diritti umani perché il rischio di subire tortura e trattamenti e pene inumani e degradanti venga meno. È invece necessario che i diritti umani vengano rispettati in concreto. D’altra parte, anche il diritto derivato dell’Unione europea, e nello specifico l’art. 38 della direttiva 2013/32/UE (direttiva cd. “procedure”), stabilisce che per essere “sicuro” un Paese terzo deve rispettare tutta una serie di condizioni, tra cui garantire il rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*), nell’interpretazione affermata nel

regime internazionale di tutela dei diritti umani, e la possibilità per la persona in fuga di chiedere lo status di rifugiato e di vedersi riconoscere la protezione in conformità della convenzione di Ginevra. Inoltre le autorità statali dovrebbero svolgere un esame individuale del caso concreto volto a verificare che la persona non corra il rischio di subire persecuzione o danno grave.

Un'ultima osservazione riguarda l'Italia, Paese che, all'art. 10, terzo comma, ha una disposizione costituzionale sul diritto d'asilo tra le più avanzate in Europa, stabilendo l'accoglienza per chi non gode dei diritti fondamentali, e quindi non soltanto per chi è perseguitato, come dispone la Convenzione di Ginevra del 1951. È noto tuttavia che, a tutt'oggi, manca una legge organica in materia che dia attuazione al principio costituzionale, e solo la "supplenza" del giudice ha talvolta ovviato a questa mancanza (si veda in particolare la decisione della Corte di Cassazione, Sez. unite civili, 26 maggio 1997, n.4674). Il 26 maggio 2015 è stata presentata alla Camera una proposta di legge (n. 3146) concernente la "disciplina organica del diritto di asilo e di altre forme di protezione internazionale". Non è questa la sede per soffermarsi su questo testo, composto di ben 45 articoli. Preme rilevare però che, per la prima volta, nell'art. 25, si prospetta l'ipotesi, interessante e foriera di positivi sviluppi (sebbene anch'essa non priva di controindicazioni), per cui *"la domanda di protezione internazionale può essere presentata anche nello Stato d'origine del richiedente, previo colloquio presso l'ACNUR o altri organismi e ONG nazionali e internazionali presenti nello Stato che, a seguito dell'esito positivo di tale colloquio, provvedono a inviare la domanda per via telematica all'ambasciata o al consolato italiano competente per territorio"*. La creazione di canali legali di ingresso, attraverso l'esame della domanda nello Stato d'origine, sicuramente è idonea a prevenire quei "viaggi della speranza" che, soprattutto via mare, si sono mostrati così pericolosi per la vita umana.

La storia ci insegna che le civiltà che hanno opposto muri all'arrivo di popolazioni migranti sono state presto travolte, mentre l'apertura e il *"melting pot"* hanno favorito lo sviluppo sociale, economico e civile degli Stati. L'Europa moderna è figlia della "via della seta" e cioè degli scambi tra culture stanziali e nomadi attraverso un corridoio aperto in cui fluiva la vita. È da circa un decennio, inoltre, che la ricerca sottolinea il nesso esistente tra migrazione e sviluppo locale non solo nei territori di accoglienza ma anche in quelli di origine grazie all'attivismo transnazionale che le diaspore, una volta integrate nel

tessuto economico-sociale dei paesi di accoglienza, giocano a favore dei loro paesi. L'Europa ha scelto di fondare un'Unione sovranazionale abbattendo i muri. I cittadini stranieri residenti in Europa sono circa 35 milioni, l'8,4% della popolazione. In vent'anni, tra il 1990 e il 2010, l'Europa ha attratto 28 milioni di migranti, tre volte il numero di quelli arrivati tra il 1970 e il 1990. Lo sviluppo, la crescita dell'Europa è avvenuta grazie ad essi. Ma qual è il futuro, in questo tempo di crisi, di ritorno a nazionalismi e muri? Il futuro, in un'Europa che crolla demograficamente e vede la crescita nei prossimi vent'anni del 30% di anziani e il calo del 29% di giovani, è l'accoglienza di nuovi migranti; non come dovere sociale ma come progetto inevitabile per costruire il futuro della "casa comune" europea. L'Europa, con il suo coefficiente di crescita demografica dovuto, per tre quarti, all'apporto migratorio, può essere salvata insomma solo dai migranti.

In conclusione, a nostro avviso, è tempo di uscire dalla logica dell'emergenza e finalmente realizzare, da parte dell'UE e dei singoli Stati, una reale e duratura politica di gestione delle migrazioni, che sia innanzitutto condivisa, e che dia attuazione al dettato del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Anche perché la vera emergenza, è noto, è quella Sud-Sud, con, ad esempio, quattro milioni di profughi siriani in Libano e Giordania, vale a dire in un territorio notevolmente più contenuto di quello dei 27 Stati Membri dell'Unione. La priorità è l'agire sulle cause che spingono i migranti a partire. In secondo luogo qualsiasi decisione circa la gestione dei flussi migratori non potrà negare i fondamenti del diritto dell'Unione, e quindi gli imperativi collegati alla "solidarietà" e al rispetto dei diritti umani. Infine, la cooperazione tra gli Stati è indispensabile ai fini della prevenzione e repressione dei reati collegati al traffico di migranti, gestito da organizzazioni criminali transnazionali.²⁸

1 Sull'"Asymmetrical Right to Emigrate" si veda T. Scovazzi, *Human Rights and Immigration at Sea*, in R. Rubio-Marin (ed.), *Human Rights and Immigration*, Oxford, 2014, pp. 212 sgg.

2 Sulle diverse accezioni di "migrante irregolare" si rinvia a S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 1 sgg.

3 Si pensi, per fare qualche esempio, a colui che lasci il proprio Paese in cerca di migliori opportunità di vita e che nel Paese di destinazione acquisti consapevolezza sul proprio orientamento omosessuale, duramente sanzionato

- in patria. Alla luce del cambiamento delle circostanze, detta persona potrebbe legittimamente aspirare alla protezione internazionale qualora nel Paese di origine vigesse una discriminazione. Un altro esempio può essere quello della donna, partita liberamente dal Paese di origine ma divenuta vittima di traffico di esseri umani durante la migrazione, che presenti richiesta di asilo per sottrarsi alla vendetta dei trafficanti o della famiglia di origine in caso di rimpatrio. Ancora, è possibile che la partenza sia stata dettata da considerazioni economiche o familiari, ma che d'improvviso la situazione nel Paese di origine sia mutata a causa di una guerra o di un colpo di Stato e che alla luce di tali circostanze la persona non possa farvi ritorno per non trovarsi esposta ad una situazione di pericolo. Di qui la difficoltà di far ricadere il migrante in una categoria fissa e predefinita.
- 4 Le partenze si susseguono senza soluzione di continuità, come purtroppo le tragedie del mare, come ad esempio l'ecatombe della notte del 18 aprile 2015, con un numero stimato di morti tra i 700 e i 900.
 - 5 Frontex (nome completo: "Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea") è un'agenzia creata dalle istituzioni dell'Unione europea il cui centro direzionale è a Varsavia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati dell'Unione e l'attuazione degli accordi con i Paesi confinanti con l'Unione per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere.
 - 6 Come dichiarato all'atto del lancio dell'operazione *Triton* (si veda il sito web di Frontex): "According to the mandate of Frontex, the primary focus of operation Triton will be border control, however I must stress that, as in all our maritime operations, we consider saving lives an absolute priority for our agency".
 - 7 Su questi ultimi sviluppi, e per i riferimenti ai documenti rilevanti, si rinvia a C. Favilli, *Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, in *SIDIBlog* (blog della società italiana di diritto internazionale); F. De Vittor, *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?* *ibidem*.
 - 8 Si veda l'art. 1 della Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale, pubblicata in GUUE L 122/31 del 19 maggio 2015. In dottrina, si veda G. Bevilacqua, *The Use of Force against the Business Model of Migrant Smuggling and Human Trafficking to Maintain International Peace and Security in the Mediterranean*, in G. Cataldi (a cura di), *A Mediterranean Perspective on Migrants' Flows in the European Union: Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies*, p. 119, disponibile su: http://www.jmcmigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2016/06/mediterranean_perspective.pdf; E. Papastavridis, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, in *Questions of International Law*, 2016, disponibile su: <http://www.qil-qdi.org/eunavfor-med-operation-sophia-question-jurisdiction-transnational-organized-crime-sea/>.
 - 9 Sul punto si veda la Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2240 del 9 ottobre 2015. In commento si veda I. Papanicolopulu, *Immigrazione irregolare via mare ed esercizio della giurisdizione: il contesto normativo internazionale e la recente prassi italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, 2016, pp. 1 sgg.; I. Tani, *Le forme di contrasto al fenomeno dell'immigrazione irregolare attraverso il Mediterraneo nell'ambito dell'Unione europea*, *ibidem*, pp. 155 sgg.
 - 10 Si veda, Decisione (PESC) 2016/993 del Consiglio del 20 giugno 2016 che modifica la decisione (PESC) 2015/778, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale, pubblicato in GUUE L 162/18 del 21 giugno 2016..
 - 11 Il Consiglio di sicurezza ha imposto, modificato e riconfermato un embargo sulle armi nei confronti della Libia mediante le risoluzioni 1970 (2011), 1973 (2011), 2009 (2011), 2040 (2012), 2095 (2013), 2144 (2014), 2174 (2014), 2213 (2015), 2214 (2015) e 2278 (2016). Per una valutazione recente della cd. "fase due alfa" della missione Eunavfor Med si veda l'articolo di G. Zandonini, *Migranti, ecco come smantellare il sistema d'impresa dei trafficanti libici*, *La Repubblica*, 3 novembre 2016; per un inquadramento più generale si rinvia a I. Tani, *op. cit.* e a S. Carrera e V. Den Hertog, *Whose Mare? Rule of Law Challenges in the field of European Border Surveillance in the Mediterranean*, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 79*, January 2015, pp. 17 sgg.
 - 12 Sulla questione in generale, e con ampi riferimenti alla giurisprudenza italiana rilevante, si rinvia ai contributi contenuti in T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare*, *op. cit.*, e a U. Leanza e F. Graziani, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *La Comunità internazionale*, 2014, pp. 163 sgg.
 - 13 Convenzione e Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, ratificati con L. 16 marzo 2006, n. 146.
 - 14 Per un commento si rinvia a A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, *Rivista di Diritto internazionale*, 2012, pp. 415 sgg.
 - 15 Tra le tante, si veda, ad esempio, Cassazione penale, (Sez. I), 23 gennaio 2015, n. 3345; Cassazione penale, (Sez. I), 27 maggio 2014, n. 14510; Cassazione penale, (Sez. I), 23 maggio 2014, n. 36052. Per un commento sia con-

- sentito rinviare a G. Cataldi, *Giurisprudenza e intervento in alto mare su navi impegnate nel traffico di migranti, Giurisprudenza italiana*, 2015, pp. 1499 sgg.
- 16 Direttiva 2013/32/UE, recante procedura comune ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; regolamenti n. 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, e n. 603/2013, relativo ad Eurodac (sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di migranti irregolari). Trattasi di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE - ex art. 251 TCE) che, con il Trattato di Lisbona, è divenuta la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'UE. Già il 13 dicembre 2011 era stata peraltro adottata la direttiva 2011/95/UE, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, sostitutiva della direttiva 2004/83/CE. In dottrina si veda G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori (a cura di), *Il Diritto di asilo in Europa*, Napoli, 2014; G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano, Diritto immigrazione e cittadinanza*, n.4/2013, pp. 15 sgg.; A. Del Guercio, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, <<http://www.osservatorioaioic.it/la-seconda-fase-di-realizzazione-del-sistema-europeo-comune-d-asilo.html>>.
- 17 Cfr. Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 115 del 4.5.2010.
- 18 In proposito si veda l'Agenda europea sull'immigrazione del 13.5.05. Nel 2014 cinque Stati membri (tra cui l'Italia) hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo.
- 19 Sulla giurisprudenza inerente al regolamento Dublino si rinvia a A. Liguori, *Clausola di sovranità e regolamento "Dublino III"*, in G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori, *op. cit.*, pp. 43 sgg. e agli Atti del Convegno su "Il sistema di Dublino versus la libertà di movimento dei rifugiati in Europa", tenutosi a Roma presso la Camera dei Deputati il 24 febbraio 2014, pubblicati in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 1/2014, pp. 96 sgg.
- 20 Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti umani, *Hirsi e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.
- 21 La Convenzione di Ginevra è stata ratificata dall'Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722. Anche le modifiche apportate alla Convenzione dal Protocollo di New York sono state recepite nel nostro ordinamento con la legge 14 febbraio 1970, n. 95.
- 22 Sulla relazione del 18 maggio 2016, si rinvia a http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1763_it.htm. Sulle proposte della Commissione Vedi: *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm?locale=en
- 23 In argomento si rinvia anche alle osservazioni contenute nel documento di AIDA, *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*, 2016, reperibile al sito www.asylumineurope.org.
- 24 Il testo è reperibile al link www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/. In commento: G. Fernandez Arribas, *The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem*, *European Papers Insight*, 17 October 2016, pp. 1 sgg.
- 25 Tra gli altri si rinvia a HRW, *Turkey: Border guards kill and injure asylum seekers*, 10 maggio 2016; ECRE, *Turkey violently rejects asylum seekers and clamps down on human rights*, 13 maggio 2016; HRW, *UN: Press Turkey to open border*, 20 maggio 2016.
- 26 <http://www.tpi.it/mondo/regno-unito/bambini-siriani-rifugiati-turchia-sfruttati-vestiti-regno-unito>.
- 27 <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-idUSKCN11Y1MB>.
- 28 Su tutte le questioni trattate sia consentito segnalare l'attività del "Centro di Eccellenza Jean Monnet sui diritti dei migranti nel Mediterraneo" istituito presso l'Università di Napoli "L'Orientale" (www.jmcmigrants.eu). In particolare il volume: G. Cataldi (ed.), *A Mediterranean Perspective on Migrants' flows in the European Union. Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies*, Napoli, 2016, scaricabile dal sito così come la "Stakeholders Charter of Naples", dal titolo "from Mare Nostrum to Triton and the Way Forward to Deal with Migration in the Mediterranean Sea".

L'UE E LA "CRISI DEI RIFUGIATI": UNA STRATEGIA FUNESTA E FALLIMENTARE

ANNAMARIA RIVERA

Le pulsioni nazionaliste, il sovra-nazionalismo armato dell'Ue, le stragi conseguenti¹.

Com'è ben noto, il progetto dell'unità europea fu concepito per superare il colonialismo, la concezione della nazione come comunità sostanziale e omogenea, quindi tendente a escludere gli *altri*, i nazionalismi conseguenti nonché le crisi economiche: tutti fattori che avevano favorito la nascita dei regimi totalitari. Il *Manifesto di Ventotene*, «Per un'Europa libera e unita», del 1941, è tutto attraversato dal timore della restaurazione dello Stato-nazione e della sua sovranità assoluta.

Eppure oggi gli esuli forzati - lo sono anche i migranti detti economici, in misura e per ragioni diverse - approdano, paradossalmente, in un continente cosparso di confini blindati, muri e barriere di filo spinato. Dopo mille peripezie, essi giungono in un'Europa ove vanno risorgendo nazionalismi aggressivi; ove si compete per respingere il massimo possibile di rifugiati verso il territorio del Paese confinante o ci si adopera a deportarli in qualche bieco "Paese amico"; ove, a difesa del *proprio* territorio, si chiudono le frontiere; ove si arriva perfino a schierare gli eserciti. Ricordo, a tal proposito, che a ottobre del 2015 il Parlamento sloveno approvò, quasi all'unanimità, una legge che conferisce all'esercito poteri straordinari, *in primis* quello di limitare la libertà di movimento delle persone.

Onde contenere l'afflusso di profughi, alcuni Stati sono giunti perfino a sospendere unilateralmente la Convenzione di Schengen, ripristinando così i controlli alle frontiere interne, com'è accaduto tra il 2015 e il 2016. E ciò con l'avallo della Commissione europea che, concedendo una proroga dopo l'altra, tuttora - nel momento in cui scrivo - autorizza l'Austria, la Danimarca, la Germania, la Norvegia e la Svezia a sottrarsi, sia pur "temporaneamente", al principio della libera circolazione nello spazio europeo.

In realtà, v'è una sorta di circolo vizioso fra le pulsioni sovraniste e nazionaliste risorgenti in non pochi Paesi europei e la conseguente tendenza a blindarsi, da una parte, e, dall'altra, il *sovra-nazionalismo armato* praticato dalla

stessa Unione europea nel difendere le proprie frontiere in ogni modo e a qualunque costo. Una tale strategia è, oltre tutto, miope e perdente poiché è affatto illusorio che si possa fermare chi è disposto a tutto pur di sottrarsi all'intollerabile o perfino alla morte sicura, propria e dei propri cari.

È questa strategia ad aver fatto del nostro continente l'area più *migranticida* (per usare un neologismo) dell'intero pianeta. Secondo il *Missing Migrants Project* (promosso dall'Organizzazione internazionale delle migrazioni), nell'anno 2016 le vittime *accertate* dell'Europa-forzezza sono state almeno 5.098 nel solo Mar Mediterraneo - 5.159 se si aggiungono le persone morte lungo le rotte terrestri - su 7.509 a livello planetario: una percentuale che sfiora il 70% del totale mondiale, ancor più sconcertante se si considera che la massima parte delle migrazioni e degli esodi si dirige verso altre aree del mondo.

La dimensione di tale ecatombe si spiega non solo con ovvie ragioni geografiche e con l'incremento degli esodi, causato dal moltiplicarsi di conflitti armati, guerre civili, terrorismo, carestie, impoverimento, devastazione ambientale e climatica, a loro volta dovuti in gran parte al capitalismo globale e al neocolonialismo, anche europeo. In realtà, a rendere i viaggi sempre più rischiosi, quindi spesso letali, sono anzitutto le politiche dell'Ue, gli accordi con Paesi terzi tutt'altro che "sicuri" quale la Libia, il rifiuto di realizzare corridoi umanitari e percorsi migratori protetti e legali. A questi fattori occorre aggiungere il mancato soccorso in mare, talvolta frutto di una scelta *deliberata*, come accadde l'11 ottobre 2013, quando i comandi militari italiano e maltese, col rimpallarsi l'incombenza dell'intervento, infine lasciarono morire per annegamento ben 268 siriani, fra i quali una sessantina di bambini².

Si consideri, inoltre, il ruolo negativo di operazioni militari quali *Triton*, che, condotta da *Frontex*, ha rimpiazzato *Mare Nostrum*, vasta missione di salvataggio italiana, giudicata dall'Ue troppo costosa. A tal proposito: uno studio di Charles Heller e Lorenzo Pezzani, pubblicato il 18 aprile 2016, dimostrava che la sostituzione di un'operazione di salvataggio con una di controllo e salvaguardia delle frontiere (tale è *Triton*) è da annoverare fra le cause del vertiginoso incremento della mortalità nel Mediterraneo³.

Gli *smugglers* - da noi detti "trafficienti di esseri umani" e "scafisti" - cui un'assai diffusa retorica, soprattutto istituzionale, attribuisce la responsabilità principale delle stragi in mare, sebbene siano autori di violenze d'ogni genere,

anche estreme, non sono altro che effetto secondario delle politiche proibizioniste europee le quali, al pari ogni forma di proibizionismo, non fanno che produrre attività illegali.

Per quanto risibile sia la pretesa di arrestare gli esodi facendo guerra ai “trafficienti”, nel 2015 il Consiglio europeo ha varato *EunavForMed* (Missione internazionale europea aereonavale nel Mediterraneo centromeridionale) che prevede anche l’abbordaggio e l’affondamento in mare aperto dei “barconi” dei profughi, in realtà delle volte null’altro che gommoni auto-governati. In assenza di corridoi umanitari e di operazioni efficaci per il salvataggio in mare, una tale “missione” si configura come un atto di guerra, sì, ma contro le moltitudini in fuga.

Ciò detto, ancor più paradossale appare l’aggressiva campagna diffamatoria contro le Ong impegnate nella ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale. Come rivelava il “Financial Times” nell’edizione del 15 dicembre del 2016, ad aver inaugurato questa campagna (ancora in corso mentre scrivo) è la stessa *Frontex*, che accusava le Ong di agire d’intesa coi trafficanti, contribuendo così a incrementare le partenze, quindi i naufragi⁴.

L’Ombra del Novecento, la semiotica del genocidio

Quel che si dispiega oggi sotto i nostri occhi è per molti versi - come ho scritto più volte - una filiazione del “cattivo” Novecento: della sua *Ombra*, potremmo dire junglianamente, cioè della parte oscura che l’Europa odierna non ha mai elaborato a sufficienza, quindi mai ha veramente trasceso; e che «si banalizza e rivive» grazie al «patto dell’oblio»⁵ che vige, di fatto, nell’Unione europea.

Sappiamo bene quanto sia azzardato abusare di lemmi quali genocidio o sterminio. Ma tale è la dimensione dell’ecatombe da autorizzarci almeno a sostenere - parafrasando l’eurodeputata Barbara Spinelli - che l’Unione europea è colpevole di crimini contro l’umanità, sicché un giorno sarà giudicata da qualche tribunale internazionale⁶.

A proposito del trattamento cui sono sottoposti i profughi, altrove ho parlato di una *semiotica del genocidio*, cioè di un insieme di segni: intendendo “segno” nel senso letterale di *semeion*, cioè di “manifestazione visibile”. Si pensi alle violenze poliziesche, fino all’omicidio, contro moltitudini di persone vulnerabili, bambini e donne compresi; alla pratica della marchiatura

di massa, a rendere letterale la loro stigmatizzazione; alla confisca ai rifugiati di denaro e oggetti di valore, anche personali, «per contribuire alle spese di mantenimento e alloggio». Questa misura ripugnante, tanto ricorda le spoliazioni naziste ai danni degli ebrei e di altre minoranze, è stata adottata dalla Danimarca, poi dalla Svizzera e, in Germania, dalla Bavaria e dal Baden-Württemberg: in palese violazione della Convenzione di Ginevra che, all'opposto, prevede *specifici* trattamenti economici *in favore* dei rifugiati.

Non manca l'uso di vagoni blindati per trasportare i rifugiati oltre i propri confini. Per tale pratica si è distinta l'Ungheria che, governata dalla destra nazionalista e razzista, considera i rifugiati come minaccia «alla sicurezza e ai valori cristiani dell'Europa». Questo Paese, infatti, ha risposto all'intensificazione degli arrivi compiendo, per almeno due volte (a luglio e a settembre del 2015), quest'atto che ricorda la deportazione degli stessi ebrei ungheresi nel 1944; oltre che blindando le proprie frontiere (con la Serbia e la Croazia), imprigionando i richiedenti-asilo o sottoponendoli a brutalità degne di aguzzini nazisti, onde ricacciarli al di là dei suoi propri confini⁷.

Non solo: ha anche varato una legge, approvata dal Parlamento il 7 marzo 2017 ed entrata in vigore una ventina di giorni dopo, la quale stabilisce che tutti i richiedenti-asilo, bambini compresi, siano *detenuti* in "zone di transito", lungo i confini con la Serbia e la Croazia, fino alla conclusione della procedura relativa alla protezione internazionale⁸.

Insomma, la crisi dell'Ue si fa più evidente oggi che la cosiddetta "crisi dei rifugiati" mette a nudo fino a qual punto riemerge il *cattivo passato*, ben più forte di convenzioni e carte internazionali per la tutela dei diritti⁹. Perfino la Convenzione europea dei diritti umani e la Carta europea dei diritti fondamentali sono spesso violate col negare alle persone in fuga diritti fondamentali e/o con l'intenderli non già come incondizionati e spettanti a ognuno/a, bensì come *da concedere* eventualmente e solo *a determinate condizioni*.

L'accordo con la Turchia di Erdoğan: insensato e criminoso

Si pensi all'accordo con la Turchia, siglato in forma di *Statement* il 18 marzo 2016, in virtù del quale l'Ue ha elargito sei miliardi di euro e alcune concessioni politiche in cambio dell'impegno turco a riprendersi tutti i profughi e migranti "irregolari" giunti sulle isole greche dal 20 marzo di quell'anno in poi. Eppure, secondo il rapporto della stessa Corte europea che era stato reso

noto alla fine del 2015, questo “Paese terzo sicuro”, guidato dal sempre più dispotico Erdoğan, è al primo posto per violazioni della Convenzione europea dei diritti umani, sottoscritta da quarantasette Paesi.

Non solo: sebbene abbia sottoscritto la Convenzione di Ginevra, lo Stato turco - che pure ospita più di tre milioni di rifugiati, in gran parte siriani - non ha mai ratificato il Protocollo di New York (1967), relativo allo status di rifugiato, e in tal modo non ha assunto alcun obbligo verso i rifugiati non-europei. Tant'è che, come ha denunciato Amnesty International, già prima dello *Statement* era solito rimpatriare forzatamente circa cento siriani al giorno, donne e bambini compresi¹⁰.

In forza di questo accordo, la stessa Grecia di Tsipras ha dovuto riconoscere la Turchia quale “Paese terzo sicuro” e, per poter procedere ai respingimenti, è stata obbligata a violare il diritto internazionale, praticando espulsioni collettive ed altre gravi infrazioni. Tant'è che pochi giorni dopo la sigla dello *Statement*, l'Unhcr, Medici senza Frontiere (Msf), Save the Children e altre importanti Ong sospesero le proprie attività nell'*hotspot* di Moria, nell'isola di Lesbo, poiché divenuto d'un tratto centro di detenzione di massa: infatti, un migliaio di rifugiati - anziani e bambini compresi - furono segregati in baracche e impediti di muoversi perfino all'interno del campo.

Si consideri, infine, che la Turchia, impegnata com'è nella guerra in Siria e in una lotta senza quartiere contro il Pkk e altre formazioni politiche della minoranza curda, divenuta porta d'ingresso di armi e combattenti per il sedicente Daesh, è teatro di frequenti attacchi terroristici. Non si può sostenere, dunque, che sia terra d'asilo ideale per coloro che, sebbene approdati “irregolarmente”, hanno rischiato la vita per sfuggire a conflitti armati, dittature, persecuzioni e altre sventure.

L'insensatezza di questo accordo si è resa subito evidente: non è servita affatto, come si pretendeva, a smantellare “il business dei trafficanti”, bensì a costringere le moltitudini in fuga a intraprendere rotte e viaggi sempre più pericolosi¹¹.

Ciò nonostante, una scandalosa *Raccomandazione* della Commissione europea¹², resa pubblica il 2 marzo 2017, avente come tema principale la necessità del rimpatrio forzoso, entro quest'anno, di un milione fra migranti e profughi irregolari presenti nel territorio europeo, oltre che incitare gli Stati-membri a realizzare, a tal fine, rastrellamenti ed espulsioni di massa, nonché la de-

tenzione fino a diciotto mesi, anche dei bambini, in appositi centri chiusi, raccomandava di «concludere rapidamente i negoziati relativi agli accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e cercando di coinvolgere il Marocco e l'Algeria»¹³.

Il contributo dell'Italia: due leggi che violano diritti fondamentali

L'Italia sembra addirittura aver anticipato la messa in pratica di tali suggerimenti, sia sul versante dell'indurimento dei controlli, dell'accelerazione e dell'incremento dei rimpatri forzosi degli "irregolari", sia su quello della moltiplicazione degli accordi bilaterali con Paesi terzi: a tal punto che si potrebbe sospettare un'intesa tra il governo italiano e la Commissione.

Infatti, una precoce e quasi puntuale messa in pratica della *Raccomandazione* è il cosiddetto piano Minniti-Orlando («Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale»), reso pubblico *a metà gennaio del 2017* e divenuto legge il 12 aprile successivo.

Le disposizioni principali di questa legge - che, secondo non pochi giuristi, viola la Costituzione italiana e la Convenzione europea sui diritti umani - sono volte ad accelerare le procedure per l'esame dei ricorsi relativi alle domande di protezione internazionale, a rendere più efficace la macchina dei rastrellamenti e dei rimpatri forzosi, a elevare il tasso di espulsioni degli "irregolari" e dei cosiddetti *diniati*.

Per dirla in estrema sintesi, questa legge - perfettamente degna di un governo di destra - nei procedimenti in materia di protezione internazionale abolisce il secondo grado di giudizio per i richiedenti-asilo che abbiano presentato ricorso contro un diniego; nell'audizione presso la Commissione territoriale limita le possibilità di contraddittorio in favore della videoregistrazione; moltiplica da quattro a venti i centri di detenzione amministrativa per "irregolari" (istituzioni abusive, ricordo, in quanto contrarie alla Costituzione e allo stato di diritto); introduce, infine, l'obbligo per i richiedenti-asilo di svolgere attività lavorative socialmente utili *a titolo gratuito*, in attesa dell'esito della domanda. Uno spirito analogo, una medesima ideologia securitaria e repressiva, disciplinare e classista legano questa legge a quella del 18 aprile 2017, n. 48 («Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città»), che persegue l'obiettivo di sorvegliare, criminalizzare e punire la marginalità, la povertà e la non-con-

formità sociali, mediante la messa al bando di ogni genere di diseredati e di “devianti”: senz’altro, questuanti, rovistatori di cassonetti, parcheggiatori e ambulanti informali, occupanti d’immobili, ma anche consumatori di droghe, *writers* ed “estremisti” politici.

Ancora una volta torna in auge ciò che Luigi Ferrajoli ha definito *sottosistema penale di polizia*¹⁴: le garanzie individuali dello stato di diritto non vigono più per marginali, rom, migranti e altre categorie stigmatizzate. Per cui, anziché colpire l’infrazione di una norma o la lesione di un bene giuridico, si sanzionano gli *stili di vita*. Ed è ai sindaci che è affidato il compito di realizzare, mediante ordinanze, quest’opera di *sanificazione urbana*, si potrebbe dire, istituzionalizzando così la figura del sindaco-sceriffo di stampo leghista.

La moltiplicazione degli accordi bilaterali con Paesi terzi

Riprendendo il tema della tendenza delle istituzioni italiane ad accogliere prontamente, se non a precorrere, le sollecitazioni della Commissione europea, è opportuno aggiungere che pure l’invito a moltiplicare gli accordi bilaterali con Paesi terzi è stato messo in pratica anticipatamente dalle nostre autorità. L’Italia, del resto, vanta una lunga tradizione nel campo negli accordi di cooperazione «per il contrasto dell’immigrazione clandestina», soprattutto con la Libia, durante e dopo il regime di Gheddafi. Eppure in questo Paese - che non ha ratificato neppure le convenzioni più basilari in materia di asilo e di rispetto dei diritti umani - contro migranti e profughi/e si praticano gravissime violazioni e brutalità estreme, compresi omicidi e stupri, anche ai danni di bambini/e: sia nei pressi dei check-point, non poche volte da parte di uomini in divisa; sia nei centri di detenzione, alcuni dei quali gestiti dalle milizie¹⁵.

Il più recente accordo con la Libia è il *Memorandum d’intesa* siglato, il 2 febbraio scorso, dal governo Gentiloni col fragilissimo e più che parziale governo di Fayez al-Sarraj: in violazione dell’art. 80 della Costituzione italiana, il quale esige che simili trattati internazionali siano autorizzati dalle due Camere con una legge di ratifica.

Il *Memorandum* è finalizzato anzitutto - come recita il testo - «a cooperare per individuare soluzioni urgenti alla questione dei migranti *clandestini* che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, attraverso la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia [...], in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine»¹⁶. C’è da trasecolare sapendo quali

orrori siano i *campi* libici, in realtà centri di detenzione e di lavoro forzato, che la bacchetta magica italiana dovrebbe d'un tratto trasformare in «campi di accoglienza».

Il 31 marzo successivo, a Roma, grazie al solerte impegno del ministro dell'Interno, Minniti, e alla mediazione dei Tuareg, veniva pattuita la pace fra le "tribù" del Fezzan - gli Awlad Suleiman e i Tebu¹⁷ (detti anche Tibu o Tubu) - e non certo per disinteressato spirito pacifista¹⁸. Come ha dichiarato lo stesso Minniti, l'opera di pacificazione (non si sa quanto duratura) è volta a garantire il controllo anche del Sud della Libia, lungo i cinquemila chilometri di Sahara, confinanti a ovest con l'Algeria, a sud col Niger e il Ciad¹⁹: un'area immensa e difficile che - si pretende - sarà sorvegliata da una speciale guardia di frontiera, anch'essa addestrata ed equipaggiata dall'Italia: a militarizzare ancor di più quel territorio.

Lo stesso giorno, con attivismo frenetico degno di miglior causa, il capo del governo Gentiloni, insieme con il ministro degli Esteri Alfano e l'immane ministro dell'Interno Minniti, siglava un accordo (non certo il primo) con Mahamadou Issoufou, presidente del Niger, che, com'è ben noto, è Paese di transito cruciale della rotta trans-sahariana. In cambio della blindatura delle frontiere nigerine, l'Italia si è impegnata a versare la somma di cinquanta milioni di euro²⁰. Un tale accordo sembra avere come secondo fine il tentativo di competere con gli interessi neocoloniali della Francia.

In conclusione

Gli accordi che abbiamo tratteggiato mostrano quale sia oggi la strategia elettiva non solo del governo italiano, ma anche dell'intera Unione europea. Essa - che sembra ispirata dallo slogan d'ispirazione leghista "Aiutiamoli a casa loro" - è l'unica che l'Ue e i suoi zelanti esecutori siano capaci di concepire per affrontare la "crisi dei rifugiati"²¹. È una strategia scellerata: l'esternalizzazione dei controlli di frontiera, voluta e finanziata da Bruxelles, non fa che produrre abusi e violenze, anche letali, ai danni dei soggetti più vulnerabili quali donne e bambini, e arricchisce le organizzazioni criminali che nei Paesi di transito gestiscono il traffico di migranti e rifugiati, spesso con la complicità delle forze di polizia. È anche irrealistica, quindi perdente, poiché non produrrà altro effetto se non quello di rendere i viaggi e le fughe sempre più rischiosi e mortiferi.

Un tale approccio rivela come, in realtà, migrazioni ed esodi non siano stati mai integrati fino in fondo quali tendenze strutturali del nostro tempo. Una dialettica assai stringente v'è fra questo approccio, le politiche di militarizzazione delle frontiere e la diffusione delle *retoriche del rifiuto*, che a volte si traducono in atti di aperto razzismo, anche violento²².

In gran parte dei Paesi europei va diffondendosi sempre più l'uso politico e ideologico di tali retoriche: i cliché dell'“invasione”, dei migranti e dei rifugiati come causa dell'insicurezza e dell'impovertimento dei “nazionali”, della “clandestinità” come sinonimo di criminalità sono ampiamente utilizzati perfino da talune istituzioni, per non dire dei mezzi d'informazione. Pleonastico è aggiungere che esse sono pane quotidiano soprattutto per le formazioni politiche di stampo nazionalista, di destra o di estrema destra, che conoscono oggi un'ascesa impressionante. In conclusione, la cosiddetta “crisi dei rifugiati” non fa che mettere a nudo la profonda crisi in cui si dibatte l'Unione europea.

-
- 1 Gran parte di questo testo ha costituito la base della mia relazione al seminario svoltosi il 1° marzo 2017 presso la sede dell'ANRP. Esso riprende alcuni miei articoli, fra i quali: *La “crisi dei rifugiati” e crisi dell'Unione europea*, “Teoria politica”, N.S., a. VI (2016), pp. 273-286. Ed è stato aggiornato sulla base di alcuni scritti più recenti, quali: *La “politica del male minore” della Commissione*, “Sbilanciamoci”, 21 marzo 2017: <http://sbilanciamoci.info/la-politica-del-male-minore-della-commissione-europea/>; *Migranti, rifugiati e altri “indesiderabili”. I crimini dell'UE*, “Alternative per il Socialismo”, n. 44 (maggio-giugno 2017), pp. 91-101.
 - 2 Fabrizio Gatti, «*Stiamo morendo, per favore*»: le telefonate del naufragio dei bambini, “L'Espresso”, 9 maggio 2017: <http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/05/09/news/cosi-annega-un-profugo-tutte-le-telefonate-del-naufragio-dei-bambini-1.301045>
 - 3 Charles Heller e Lorenzo Pezzani (con la collaborazione di WatchTheMed), *Death by RescUe, The Lethal Effects Of The EU's Policies Of Non-assistance At Sea* (“Morte per soccorso: gli effetti letali delle politiche marittime di non assistenza dell'Ue”), 18 aprile 2016: <https://deathbyrescue.org/>
 - 4 Duncan Robinson, *EU border force flags concerns over charities' interaction with migrant smugglers*, “Financial Times”, 15 dicembre 2016: <https://www.ft.com/content/3e6b6450-c1f7-11e6-9bca-2b93a6856354>
Si veda anche: Lorenzo Bagnoli, *Migranti, si infiamma lo scontro tra Frontex e Ong*, “Lettera 43”, 17 dicembre 2016: <http://www.lettera43.it/articoli/mondo/2016/12/17/migranti-si-infiamma-lo-scontro-tra-frontex-e-ong/207245/>
 - 5 Barbara Spinelli, *Perdite di memoria in Europa*, «barbara spinelli», 24 settembre 2015: <http://barbara-spinelli.it/2015/09/24/perdite-di-memoria-in-europa/>
 - 6 Si veda la sua Prefazione allo studio citato nella nota 2.
 - 7 Secondo un rapporto pubblicato il 6 aprile 2017, le autorità ungheresi, come quelle croate, sarebbero solite maneggiare brutalmente i profughi, prenderli a calci con gli stivali, aizzare cani contro di loro, obbligarli a denudarsi a temperature polari, sottoponderli anche a docce gelate. Si veda: OXFAM, con BCHR (Belgrade Centre for Human Rights) e MYLA (Macedonian Young Lawyers Association), *Un “gioco” pericoloso. Il respingimento di migranti e rifugiati alle frontiere europee*:

- https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2017/04/Report-Un-gioco-pericoloso-Il-respingimento-di-migranti-e-rifugiati-alle-frontiere-europee_6-aprile-2017.pdf
- 8 L'Alto commissariato Onu per i Rifugiati (Unhcr), Amnesty International e altre importanti Ong hanno giudicato questa legge molto severamente. Si veda in proposito: Chiara Nardinocchi, *Ungheria, l'accusa delle Ong: "La legge contro i rifugiati viola il diritto internazionale"*, 8 marzo 2017: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2017/03/08/news/ungheria_1_accusa_delle_ong_la_legge_contro_i_rifugiati_viola_il_diritto_internazionale_-160082968/
 - 9 Sulla crisi dell'Unione europea, si veda: Etienne Balibar, *Crisi e fine dell'Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino 2016.
 - 10 Amnesty. *Migliaia rimpatri forzati dalla Turchia alla Siria. "Cento rifugiati siriani sono espulsi ogni giorno da gennaio"*, "Parlamento News", 2 aprile 2016: <http://www.parlamentonews.it/amnesty-migliaia-rimpatri-forzati-dalla-turchia-alla-siria-cento-rifugiati-siriani-sono-espulsi-ogni-giorno-da-gennaio/>
 - 11 Fra i tanti giudizi severi su questo accordo, si veda quello di Oxfam-Italia (2016), *Accordo UE-Turchia: un ulteriore passo verso l'abisso della disumanità*, 18 marzo: <http://www.oxfamitalia.org/primo-piano/accordo-ue-turchia-un-ulteriore-passo-verso-labisso-della-disumanita#sthash.Hey1ZOED.dpuf>
 - 12 Un'analisi più puntuale di tale *Raccomandazione* è nel mio, già citato nella nota 1, *La "politica del male minore" della Commissione*.
 - 13 European Commission, *Press release database*, 2 marzo 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_it.htm
 - 14 Di Ferrajoli si veda: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2011 (1989).
 - 15 Si veda il rapporto dell'UNICEF, *Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Migration Route*, febbraio 2017: <https://www.unicef.de/blob/135970/6178f12582223da6980ee1974a772c14/a-deadl-journey-for-children---unicef-report-data.pdfA>
 - 16 *Migranti: accordo Italia-Libia, il testo del Memorandum*, "Repubblica.it", 2 febbraio 2017: http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/ Il corsivo è nostro.
 - 17 In un'intervista, uno dei rappresentanti dei Tebu ammette che il traffico di migranti è la principale fonte di reddito per la sua "tribù", composta da circa duecentomila persone. Si veda: Federico Fubini, «*Se l'Italia aiuta la mia tribù, fermiamo il traffico di uomini*», "Corriere della Sera", 3 aprile 2017: http://www.corriere.it/esteri/17_aprile_03/libia-dignitario-tebu-italia-aiuta-tribu-traffico-migranti-64590f50-18af-11e7-bfcb-823f78258901.shtml
 - 18 Grazia Longo, Libia, le tribù del Sud siglano la pace e si impegnano a bloccare i migranti, "La Stampa", 2 aprile 2017: <http://www.lastampa.it/2017/04/02/esteri/libia-le-trib-del-sud-siglano-la-pace-e-si-impegnano-a-bloccare-i-migranti-qzNs23DGe0OSdJi7G285FK/pagina.html>
 - 19 «Sigillare la frontiera a Sud della Libia significa sigillare la frontiera a Sud dell'Europa», si è vantato Minniti.
 - 20 Carlo Bertini, *Dall'Italia 50 milioni al Niger per rinforzare le sue frontiere in chiave anti migranti*, "La Stampa", 1 aprile 2017: <http://www.lastampa.it/2017/04/01/esteri/dallitalia-milioni-al-niger-per-rinforzare-le-sue-frontiere-in-chiave-anti-migranti-2VId9tJDS08TDLWN0UeBAP/pagina.html>
 - 21 Per un approccio diacronico al tema della "Fortezza Europa" si veda: Saskia Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano 1999.
 - 22 A tal proposito si può vedere, fra le tante opere sul tema: Annamaria Rivera, *Les dérives de l'universalisme. Ethnocentrisme et islamophobie en France et en Italie*, La Découverte, Paris 2010.

GLI ACCORDI BILATERALI

SALVATORE FACHILE¹

Buonasera a tutti. Molto brevemente affrontiamo questo argomento un po' complesso che è quello degli accordi internazionali, accordi dell'Unione Europea, ma anche dell'Italia.

Gli accordi bilaterali sono accordi politici

Non è un argomento meramente tecnico, perché ha una sua valenza politica. Sostanzialmente parte da un principio che la Commissione Europea ha affrontato, ha avuto modo di affrontare nel corso degli ultimi anni, soprattutto a partire dal maggio del 2015, quando viene pubblicata l'agenda europea sull'immigrazione. È un principio che si è fatto sempre più forte nel documento della Commissione Europea, fino ad arrivare, per esempio, all'ultima comunicazione del 14 dicembre 2016, dove diventa chiarissimo e si spoglia da ogni forma di ipocrisia.

Cioè l'idea per la quale la priorità per l'Unione Europea non è più quella dell'asilo, non è più quella dell'immigrazione, non è più neanche quella della regolamentazione.

Ma la priorità per l'UE è un po' quella che diceva il prof. Umberto Triulzi, cioè il problema della crisi migratoria. Viene quindi inserito questo principio, su cui si può essere d'accordo o meno. Moltissima gente, per esempio, non è d'accordo sul fatto che esista un problema di crisi; il fatto è che nel 2014 e nel 2015 dovevano arrivare circa un milione di persone da quelle che sono le frontiere, da Grecia e Italia: in Italia ne sono arrivate 150/160mila; dalla Grecia sono 800/900mila persone.

È in atto una 'crisi migratoria'?

Ecco che in quell'anno, 2015/2016, l'Unione Europea cambia il suo approccio, ritiene che ci sia una priorità che diventa sempre più chiara e si dice: «Questo numero di persone è inaccettabile, per l'Unione Europea!».

Lo dice prima timidamente, nell'agenda europea, dopodiché in maniera sempre più chiara. Dice che la priorità, per l'Unione Europea, è semplicemente quella di bloccare i flussi, di difendere - lo dice la Comunità Europea il 14 dicembre - la frontiera.

Ora, su questo si può essere più o meno d'accordo: è un fatto politico, un fatto economico, un fatto umano legato al nostro diritto.

Moltissime persone ritengono, per esempio, che anche l'arrivo nel 2015 di un milione di persone sarebbe stato tutt'altro che un fattore di crisi, perché in un'Europa fatta da 500 milioni di persone, un milione di arrivi di persone all'anno non è per niente da ritenersi un fattore di crisi.

In ogni caso, quello che si espone in qualche maniera è l'argomentazione tecnico-giuridica della Comunità Europea.

La Comunità Europea parla di crisi

La Comunità Europea dice che c'è un momento di crisi; dice che questo momento di crisi è attuale anche nell'anno 2016, che ha visto soltanto 350mila arrivi alle frontiere: un calo dovuto esclusivamente all'accordo fatto con la Turchia. Quindi, non un calo dovuto ad altri fattori.

Però, a fronte di un calo imputabile esclusivamente al funzionamento dell'accordo con la Turchia - un accordo, da questo punto di vista, molto funzionante -, viceversa la frontiera italiana ha visto lo stesso numero di arrivi, mentre quella greca da un milione si è ridotta a 180mila persone.

Ecco che comunque, per l'Unione Europea, per la Comunità Europea in particolare, la priorità è sempre quella presente nel 2015, cioè la 'crisi migratoria'. Cioè per la Comunità Europea l'importante è bloccare le persone fuori dal confine europeo.

Il blocco: una finalità dichiarata

Questa è una priorità dichiarata. Ma non implicitamente. Dichiarata esplicitamente. Tanto che, addirittura, la Comunità Europea, man mano, abbandona anche un altro approccio retorico che era quello di dire che era necessario salvare le vite delle persone, così come era stato nel 2016, e che quindi, per poterle salvare, forse la migliore soluzione era quella di evitare che intraprendessero il viaggio!

Era il cosiddetto 'approccio disincentivante' da un punto di vista umanitario, quello che ha portato avanti anche l'ONU, in tanti anni. Vale a dire che era forte la retorica da parte della Comunità Europea che diceva che era meglio evitare che gli immigrati partissero e non facessero un viaggio pericoloso.

A questo si era sempre unita la retorica della lotta ai cosiddetti trafficanti. Cioè

tutta questa retorica, che è durata lunghi anni, che è stata più o meno presente, ora è stata, pian piano, in qualche maniera, tralasciata per un approccio ancora più chiaro.

Cioè l'interesse primario dell'Europa è bloccare e basta. Salvaguardare i confini, a prescindere da quello che può essere l'aspetto criminalizzante di chi lo organizza, a prescindere da quello che può essere l'aspetto del salvataggio delle persone.

Da questo punto di vista, a molti è sembrato che finalmente, in qualche maniera, l'Europa scoprisse le carte, cioè che abbandonasse le retoriche che erano semplicemente di supporto, per esprimere chiaramente il suo intento. Fatto sta che adesso siamo di fronte a una partita diversa, una partita molto più chiara, in cui c'è la Comunità Europea che ci dice che la priorità è questa e va affrontata con questi strumenti: strumenti che la stessa Comunità Europea va a proporre.

Modifiche normative

Gli strumenti sono, sostanzialmente, di due tipi. Uno è di tipo strettamente normativo: e così la Comunità Europea propone un pacchetto di modifiche normative molto importanti, che oggi non abbiamo il tempo di analizzare², modifiche che sono, sostanzialmente: il nuovo regolamento procedure; il nuovo regolamento qualifiche; la nuova direttiva accoglienza; la nuova Agenzia e anche il nuovo Frontex, che è stato già approvato ed è già in funzione.

Un nuovo pacchetto normativo che, a detta stessa della Comunità Europea, è un pacchetto molto più rigido, che limita moltissimo la concezione, l'idea del diritto di asilo così come lo abbiamo conosciuto fino adesso.

Ma la seconda strada, di cui parleremo oggi brevemente, è quella che viene perseguita dalla Unione Europea, chiaramente, ormai senza alcuna forma di ipocrisia: quella degli accordi internazionali. Cioè, per riuscire a salvaguardare le nostre frontiere, quello che dobbiamo fare è portare avanti una politica di accordi. Una politica che deve essere portata avanti direttamente dall'UE con una serie di accordi molto importanti, come per esempio quelli con la Turchia o con l'Afghanistan, per fare due esempi molto noti.

L'Italia e gli accordi bilaterali

Politica che può essere portata avanti anche dai singoli Stati, che vengono molto fortemente incentivati dall'UE per mettere in atto accordi con alcuni Stati

di transito, come per esempio l'Italia, che è stata molto fortemente incentivata a porre in essere, come sapete benissimo, gli accordi con la Libia: accordi di appena un mese fa, accordi che hanno dato vita al cosiddetto blocco navale³. Ma anche gli accordi con il Sudan.

Sono accordi che nascono molto tempo fa, come quello con la Tunisia, come accordi internazionali, sottoscritti quanto meno dal primo ministro. Poi viceversa l'Unione Europea, nei documenti del 2016, ci dice che sarebbe meglio se questi accordi non assumessero la forma dell'accordo in senso stretto ma che siano degli 'accordi operativi' o altre forme di altro genere. Sostanzialmente, di una forma giuridicamente non riconoscibile, come accadeva anche prima, ma che abbia un contenuto ben preciso.

L'Italia e il Sudan

Prendiamo come esempio l'accordo che l'Italia ha fatto con il Sudan il 3 agosto del 2016. È un accordo per il quale l'Italia va alla firma con il capo della polizia italiana, non con il capo del governo, e con il capo della polizia del Sudan. E si concorda una cooperazione per bloccare - ora vedremo in che senso e in che termini - l'emigrazione dal Sudan verso l'Italia.

È sostanzialmente un accordo di riammissione per i rimpatri; in cambio, l'Italia offre delle competenze militari al Sudan sotto forma di formazione. La formazione, lo sappiamo benissimo, viene data alla polizia del Sudan. Su questo c'è un ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Ma non è questo l'importante. Quello che a noi importa è sapere che cos'è quello che l'Italia dà in cambio, nell'ambito di questi accordi. Accordi che sono, detto in maniera molto schematica, di tre tipi. E non solo l'Italia ma i singoli Stati europei, anche la Spagna.

Cosa si offre con questi accordi?

Cosa danno in cambio? Quello che l'Europa può offrire. Sono fondi, soldi che vengono attinti dai cosiddetti *trust*, che sono dei fondi appositamente stanziati ai tempi della Valletta, o ancora prima, con Khartoum. E vengono stanziati espressamente dall'Unione Europea proprio per stipulare degli accordi.

Oppure sono quei fondi nati da un'idea di Matteo Renzi, quelli del *Migration Compact*, che sono fondi sempre direttamente finanziati ma che passano attraverso gli investimenti delle imprese private; dove, cioè, l'Europa finanzia delle

imprese private; italiane, in questo caso - ma non soltanto italiane, anche se l'Italia in questo ha avuto una posizione molto forte - in cambio della stipula di questi accordi che sono sempre fatti dall'Unione Europea per il buon governo delle frontiere. E ora andiamo a vedere in che senso.

Condizionalità dei fondi

Però da una parte ci sono i fondi appositamente stanziati e dall'altra soprattutto, a partire da La Valletta, viene introdotto il principio della condizionalità dei fondi, ivi compresi i fondi della cooperazione internazionale.

Da questo punto di vista, come sapete, c'è un grosso movimento da parte delle grandi organizzazioni della cooperazione internazionale perché sostanzialmente, a partire dagli ultimi due anni, quello che è successo è che l'Unione Europea pretende che, per continuare l'uso dei fondi per la cooperazione internazionale, questo uso venga condizionato al buon governo delle frontiere. Cioè, sostanzialmente, la stipula di accordi che vengono fatti con questi Paesi. Stiamo parlando della Libia, della Tunisia, dell'Egitto.

Accordi operativi: i fondi non passano dal Parlamento

Allora, forse, quello che è importante riuscire tecnicamente a individuare è che i fondi che vengono stanziati per la stipula - e il rispetto di questi accordi - sono dei fondi appositi, anche se nel caso dell'Italia non passano mai dal Parlamento - e questo per moltissimi è una violazione di un certo articolo: ma questo è un discorso che ci porterebbe lontano - appunto perché hanno forma non di accordo internazionale ma di accordi operativi. Ma non è questo il punto, oggi. Quindi, da una parte, dei fondi appositamente stanziati; e, dall'altra, il condizionare l'uso di fondi già esistenti che sono quelli della cooperazione internazionale, alla stipula e al rispetto di questi accordi.

Quindi, da questo punto di vista, l'Unione Europea ha una strategia molto chiara; dobbiamo fare gli accordi. Gli accordi devono essere rispettati e vanno usati questi strumenti.

Gli altri strumenti sono quelli che abbiamo già visto, sono gli strumenti politici.

Competenze e attrezzature militari

Per esempio, con la Turchia è stata l'agevolazione all'ingresso in Europa, in-

tanto col primo passo, che è quello dell'abolizione del visto. Ma con altri paesi, anche con la Turchia, anche con la Libia e il Sudan, anche l'Egitto, sono stati scambi in termini di competenze e di attrezzature militari.

Cioè l'Italia e l'Europa davano disponibilità di armi da guerra, come stiamo facendo con la Libia, o di competenze militari sotto forma di formazione - formazione che viene fatta sul territorio italiano, nelle acque internazionali e anche nella acque di appartenenza. In questo caso, nelle acque libiche, dove è stata fatta la formazione tramite un'altra operazione che prevedeva la formazione di 800 militari della guardia costiera libica.

Quello che noi diamo in cambio è abbastanza chiaro: sono competenze militari, sono forza politica e sono, chiaramente, anche dei fondi, come nel caso della Turchia, dove si è parlato addirittura di tre miliardi aggiuntivi a quelli già stanziati.

Questo, per fare cosa? Questo, nell'intento dell'Unione Europea, per creare il processo di cosiddetta 'esternalizzazione'.

L'esternalizzazione delle frontiere

È una cosa molto semplice. Sostanzialmente, l'Unione Europea pretende, vuole, dichiara di volere che questi paesi, che sono paesi di origine e di transito, creino delle barriere fisiche, affinché le persone, da quel paese, non possano partire o transitare verso l'Europa.

Il Niger, da questo punto di vista, è un paese che ha un grandissimo ruolo. Ma lo hanno anche tutti gli altri paesi di transito o di origine.

Quindi la esternalizzazione della migrazione di per sé, cioè, a prescindere dal fatto che si tratti di un migrante economico o di un richiedente asilo. Perché, ovviamente, a questi paesi non viene richiesto di fare una cernita: questa persona viene bloccata alla partenza o durante il transito verso l'Europa.

L'accordo con il Niger

Per esempio, l'accordo con il Niger prevede la possibilità di rimpatriare in Niger non soltanto i nigeriani ma anche tutte le persone che sono transitate dal Niger. Quindi, l'accordo prevede semplicemente la possibilità di pagare, come abbiamo fatto con la Turchia, non soltanto perché il Niger possa riprendersi i propri cittadini ma perché possa riprendersi anche i cittadini transitati da quel paese.

Questo, ovviamente, in una duplice veste dell'accordo: da un parte pago affinché la persona non transiti da quel paese; ma, se dovesse comunque arrivare in Europa, ho pagato perché la persona possa essere riammessa forzatamente dal paese di provenienza perché è cittadino di quel paese e, in alcuni accordi, anche semplicemente perché è transitato dal quel paese. Stiamo parlando di Tunisia, stiamo parlando di Niger, eccetera.

Ci sono vari gradi, che prevedono vari pagamenti.

Ma quello che più interessa è che l'esternalizzazione avviene nei confronti del soggetto straniero qualunque esso sia: può essere un potenziale rifugiato o un immigrato economico.

La Turchia e la Siria, il blocco navale

Esiste una esternalizzazione dell'emigrazione, cioè faccio barriera dall'altra parte.

L'abbiamo fatta in Turchia e ha funzionato benissimo. Ovviamente la Turchia è stata poi costretta a sparare contro i siriani, perché non si poteva permettere di bloccare le frontiere verso l'Europa e poi lasciare la frontiera aperta dalla Siria. Quindi il giorno dopo che è entrato in vigore l'accordo, ovviamente la Turchia ha dovuto bloccare il suo confine di ingresso dalla Siria.

Però quello che abbiamo pagato è che la Turchia bloccasse, a prescindere, tutte le persone che arrivavano.

Ed è il blocco navale che ha funzionato tantissimo perché il vero blocco navale della Turchia non è avvenuto con le riammissioni; perché di riammissioni ne abbiamo avute un centinaio: invece le 550mila persone che non sono arrivate in Europa sono state bloccate dalla Turchia.

È il blocco navale che funziona, non il rientro.

Il rientro ha una valenza ovviamente simbolica perché chiaramente quei pochi che riescono ad arrivare sono inviati indietro e questo disincentiva notevolmente l'investimento economico per partire verso l'Europa.

L'esternalizzazione del diritto d'asilo

L'altro tipo di accordo è molto più raffinato e riguarda l'esternalizzazione del diritto d'asilo, che è cosa molto diversa dall'esternalizzazione della migrazione. Cioè io non pago il Sudan per bloccare fisicamente il transito degli eritrei verso il Niger, ma con l'esternalizzazione del diritto d'asilo posso pagare la

Turchia per fare qualcosa in più. Non solo il blocco navale per il migrante, ma anche la possibilità che la Turchia possa essere dichiarata Paese sicuro, come è stato, in maniera tale che se dovesse arrivare qualche cittadino straniero, anche se questo cittadino straniero viene soccorso e chiede asilo politico, quindi diventa un richiedente asilo e non è più da espellere, se la Turchia è diventata paese sicuro per il diritto d'asilo, lo posso rispedito in Turchia perché è la Turchia l'ultimo paese di transito.

Questo consente la esternalizzazione della domanda di asilo e permette di poter far rientrare forzatamente anche chi era riuscito a dichiararsi richiedente asilo.

Vari tipi di accordi

Attenzione: i tipi di accordo e di esternalizzazione sono molto differenti l'uno dall'altro.

Noi stiamo quindi cercando di esternalizzare non soltanto l'emigrazione, per esempio pagando la Libia in termini militari per poter bloccare il flusso a prescindere; ma il progetto è di riuscire a esternalizzare - anche attraverso una fortissima pressione dell'Italia - addirittura anche il diritto di asilo. Lo stesso diritto di asilo! Significa riuscire a riportare in Libia anche quelle persone che un giorno sarebbero potute riuscire ad arrivare ed a fare domanda di asilo.

L'esternalizzazione del diritto di asilo

Questo è il secondo passo che era quello che chiedeva Blair nel 2003, cioè esternalizziamo non solo l'emigrazione ma esternalizziamo il diritto d'asilo. Chiunque vuole fare la domanda d'asilo lo mandiamo in un paese extra-comunitario che sia un paese sicuro, dove noi possiamo pagare dei campi, in modo che venga accolto decentemente come richiedente asilo.

Questi sono, concettualmente, i due passaggi.

Chiudo dicendo ovviamente del grandissimo interesse, dal punto di vista strategico, dell'accordo con la Libia, che per l'Italia dovrebbe funzionare come quello in atto fra la Grecia e la Turchia.

Cioè l'Italia punta alla riduzione dai 170mila arrivi dell'anno scorso a 30/40mila.

Ovviamente non stiamo a parlare del fatto che la Turchia non è un paese sicuro rispetto ai diritti umani, che ci sono le carceri piene di oppositori politici

del presidente Erdogan, né di come è la condizione dei migranti, perché basta guardare, per esempio, l'ultimo rapporto di alcuni mesi fa, dell'alto Commissariato del Parlamento Europeo. Ma vi volevo dire come, tecnicamente, era stato congegnato il quadro degli accordi.

Il blocco navale europeo davanti alla Libia

L'idea quale è? Di creare il blocco navale europeo di fronte al mare libico. Cosa significa? Che l'idea, messa su carta da parte della UE e anche dall'Italia, è di riuscire ad avvalersi del sistema radar e del sistema di ricognizione europeo tramite le navi schierate in alto mare ai confini col mare libico e di riuscire a utilizzare la capacità di intercettazione di queste navi per poter bloccare le imbarcazioni quando ancora sono sul mare libico, in maniera tale che le operazioni di soccorso vengano effettuate nel mare libico dalle navi libiche e dalla guardia costiera libica. Tutto questo, per riuscire a evitare che queste persone possano attraversare il confine internazionale ed essere soccorse dalle navi europee: perché se tu presti soccorso con una nave europea, ovviamente la persona entra in un territorio europeo, può chiedere l'asilo politico. E, arrivato a questo punto, deve essere funzionante il meccanismo di rimpatrio verso un paese che è sicuro per la richiesta d'asilo; e, di conseguenza, l'esternalizzazione del diritto d'asilo.

La sentenza HIRSI

La cosa più efficace evidentemente è riuscire a evitare di mettere mano sul migrante, riuscire a chiamare i libici, in modo che siano loro a intervenire. Tanto che la stessa Comunità Europea ci dice: bisogna modificare il principio di *non refoulement*, così come è stato esplicitato nella sentenza HIRSI.

Attenzione, perché la sentenza HIRSI è una sentenza molto complessa.

Si spinge a dire che non solo il territorio delle navi è territorio italiano ma che la Libia e quei paesi non sono paesi sicuri e quindi non sono paesi, a prescindere dalla domanda d'asilo, che possono essere utilizzati per respingere la persone.

Attenzione, questo significherebbe che la Libia non è un paese con cui poter collaborare in termini di Marina Militare per poter chiamare le navi militari e ottenere l'intervento di queste navi militari sulle imbarcazioni in pericolo.

Il disegno è chiaro e abbastanza esplicito da parte della Comunità Europea:

per non rischiare alcunché, la Comunità Europea vorrebbe specificare meglio, cambiare, interpretare meglio quello che è il principio di *non refoulement*. In definitiva, considerando le strategie della Commissione Europea oggi come oggi, lo so che è brutto a dirsi, il vero nemico, secondo noi, è la Commissione Europea, ... sono le politiche perseguite dalla Commissione Europea.

-
- 1 Il testo è la trascrizione dell'intervento orale di Salvatore Fachile alla giornata voluta dall'Anrp, il 1° marzo 2017, sul tema *Conflitti, guerre civili e diritto internazionale. Quali risposte?*. Ringraziamo S. Fachile per la sua disponibilità e ricordiamo che la situazione qui tratteggiata ha subito nel frattempo ulteriori mutamenti, ad es. quelli che venivano chiamati i decreti Minniti sono oggi stati trasformati in legge (Minniti-Orlando) con voto di fiducia a Camera e Senato, nonostante fossero cresciute, nel frattempo, le critiche e le opposizioni, v. la Rete degli Operatori e delle Operatrici sociali contro i Decreti Minniti Orlando.
 - 2 Saranno analizzate in un convegno promosso dall'Asgi, previsto per il 30 marzo, a Milano.
 - 3 Si ricordi che l'intervento è del 1° marzo 2017.

ACCOGLIERE BENE SI POTREBBE. MODELLI E PRASSI A CONFRONTO

GRAZIA NALETTO

Accoglienza o rifiuto: la falsa alternativa che domina il dibattito pubblico

Accogliere o rifiutare le migliaia di donne, uomini e bambini che attraversano il Mediterraneo fuggendo da conflitti civili, guerre o semplicemente dalla fame e dalla povertà che attanagliano i loro paesi di origine? Le decisioni politiche, il dibattito pubblico e i comportamenti sociali sono attraversati da questa falsa alternativa nel nostro paese e nell'intera Europa. Come se fosse davvero possibile controllare, orientare e influenzare dalla comoda postazione di un tavolo di Bruxelles o di Roma le molteplici cause che spingono queste donne e questi uomini ad abbandonare tutto e ad esporsi ad estorsioni, ricatti, violenze ed abusi, per affrontare un viaggio di cui non possono conoscere gli esiti.

Quella tra accoglienza e rifiuto è una falsa alternativa e il fatto che su di essa sia concentrato l'operato delle istituzioni nazionali ed europee, al pari della propaganda politica e dell'orientamento dell'opinione pubblica, testimonia la regressione culturale che sta letteralmente sovvertendo il sistema di garanzia dei diritti umani fondamentali, così faticosamente costruito dopo la seconda guerra mondiale.

Questo e non altro ci segnalano le barricate ignobili, razziste e vittoriose contro l'accoglienza di 12 donne e 8 bambini richiedenti asilo costruite lo scorso ottobre a Gorino; le sempre più numerose e capillari forme di protesta contro la presenza dei richiedenti asilo che attraversano il nostro paese, nelle grandi città come nei piccoli centri!; l'impianto logico della riforma della normativa in materia di protezione internazionale e di sicurezza urbana.

Tra le dichiarazioni rassicuranti del Governo, la crescita delle proteste razziste e xenofobe a livello locale e le loro rappresentazioni mediatiche, le disfunzioni e le criticità quotidiane delle politiche di accoglienza italiane tendono a restare sullo sfondo e ad essere rimosse. Servirebbe invece affrontarle e esaminarle in dettaglio per poter accogliere bene le circa 174mila persone ospitate nel sistema di accoglienza del nostro paese.²

Tre anni fa, i primi arresti e la pubblicazione delle ordinanze di custodia cautelare relative all'indagine "Mondo di mezzo" gettarono un'ombra più che

oscura sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Le politiche pubbliche di accoglienza italiane ne uscirono delegittimate: l'attenzione si concentrò sul "malaffare" connesso alla gestione dei centri e sulla quantità di risorse pubbliche a questa destinate. Da qui il diffondersi di un luogo comune che associa l'accoglienza, ben oltre le mura della capitale e senza discriminante alcuna, solo ed esclusivamente a un business.

L'inchiesta ha in effetti portato alla luce vere e proprie patologie sistemiche nelle procedure di affidamento, nell'erogazione, nel monitoraggio e nel controllo dei servizi di accoglienza gestiti per conto dello Sprar e della Prefettura. E quello di Mafia capitale non è purtroppo né il primo né l'ultimo caso emerso. Perché si è arrivati a questo punto e cosa è successo a distanza di tre anni? Nel dossier il Mondo di dentro Lunaria ha proposto una sua lettura partendo da una tesi di fondo: la cattiva accoglienza deve essere denunciata e perseguita, ma non dovrebbe legittimare il disimpegno istituzionale nella predisposizione di servizi di accoglienza pubblici efficienti e capaci di favorire effettivamente la progressiva autonomia delle persone ospitate.³

Ci sono precise responsabilità politiche e amministrative, nazionali e locali, all'origine delle criticità che a tutt'oggi caratterizzano il sistema di accoglienza italiano, che possono essere identificate e consentono di individuare strategie e modelli decisionali, amministrativi, tecnici e gestionali che potrebbero garantire una degna accoglienza dei richiedenti asilo nel nostro paese.

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati ha conosciuto nel nostro Paese, in particolare a partire dal 2011, anno in cui fu proclamata dal Governo la cosiddetta "Emergenza Nord Africa" (Ena), significative trasformazioni. In quell'anno, per far fronte agli arrivi di circa 62.692 persone dalla Tunisia, dalla Libia e dall'Africa orientale, fu predisposto un sistema di accoglienza straordinario, coordinato dalla Protezione Civile, che affiancò il circuito dei Centri di Accoglienza governativi per Richiedenti Asilo (Cara) e quello ordinario rappresentato dalla rete del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar).⁴ L'approccio emergenziale che fu adottato nella gestione dell'Ena, caratterizzato da una sostanziale mancanza di programmazione e coordinamento delle diverse forme di accoglienza, ha condizionato in misura significativa l'evoluzione dell'intero sistema di accoglienza italiano

negli anni successivi: la proliferazione di centri di grandi dimensioni e l'ingresso nella rete degli enti gestori di soggetti privi della necessaria esperienza risalgono infatti per lo più a questo periodo.

Un'ulteriore trasformazione è avvenuta a partire dall'inizio del 2014, quando il nuovo aumento degli arrivi di richiedenti asilo, in un contesto di saturazione dei Cara e dello Sprar, ha indotto il ministero dell'Interno a incaricare le Prefetture dell'attivazione di Centri di Accoglienza Straordinari (Cas). A partire dall'8 gennaio 2014, con un susseguirsi di numerose circolari ministeriali, il ministero dell'Interno ha continuato a richiedere alle Prefetture l'ampliamento del sistema di accoglienza straordinario, prassi che è proseguita sino ad oggi. Ciò è avvenuto benché l'obiettivo di superare la logica emergenziale nelle politiche di accoglienza sia stato assunto in modo strutturale nel "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari", adottato in sede di Conferenza Unificata dal Governo, dalle Regioni e dagli enti locali il 10 luglio 2014.⁵ Di fronte ai significativi arrivi di migranti registrati nel 2014, l'intesa si propose infatti, almeno a livello programmatico, di sviluppare una "leale" collaborazione interistituzionale tra Governo, Regioni, Province e Comuni e di strutturare il sistema di accoglienza in tre livelli (primo soccorso e accoglienza, prima accoglienza e seconda accoglienza). Si considerava infatti che "La gestione dell'accoglienza diffusa, tramite le prefetture e senza il coinvolgimento dei territori, rischia di creare disagi e tensioni". Oltre all'aumento delle risorse destinate al mantenimento del sistema, l'accordo prevedeva, in corrispondenza dei nuovi flussi, una distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale, seguendo criteri di ripartizione regionale commisurati alla quota di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali.

Parallelamente, a partire dal luglio 2013, era intanto iniziato il processo di ampliamento della rete Sprar, gestito sia tramite la richiesta di "posti aggiuntivi" di accoglienza rivolta agli enti locali già aderenti alla rete, sia attraverso la pubblicazione di bandi pubblici finalizzati a consentire la presentazione di nuovi progetti. Una modifica molto più rilevante del sistema di funzionamento dello Sprar, potenzialmente suscettibile di porre finalmente le basi per il consolidamento di un sistema di accoglienza ordinario e omogeneo sul territorio nazionale, è recentissima.

A seguito dell'approvazione, il 13 maggio 2015, dell'Agenda europea sull'immigrazione da parte della Commissione Europea, della conseguente adozione

da parte del Governo italiano di una “Road map”, dell’approvazione del Dlgs. 142/2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015⁶ e della recentissima approvazione della Legge 46/2017⁷, il sistema di accoglienza risulta così delineato.

I Cpsa e gli Hot-spot

Il primo livello è quello del primo soccorso e assistenza prestato nelle zone maggiormente interessate dagli sbarchi. Qui dovrebbero essere offerti i servizi di primissima accoglienza, realizzato un primo screening sanitario e svolte le attività di identificazione dei migranti. Questa funzione rimane in capo ai Cpsa (Centri di Primo Soccorso e Assistenza) istituiti dalla legge 563/1995, meglio nota come legge Puglia.

Con l’adozione della *Road map*, a tali centri si sono sovrapposti gli *Hot-spot*, strutture volute dalla Commissione Europea. Oggi sono operativi quelli di Lampedusa (ex Cpsa), Taranto, Pozzallo e Trapani (ex Cie). Gli *Hot-spot*, come hanno denunciato alcune organizzazioni umanitarie,⁸ non hanno un quadro giuridico di riferimento: la loro funzione precipua è quella di identificare i migranti e di *selezionare* le persone che intendono richiedere protezione internazionale rispetto ai cosiddetti migranti economici. Si tratta di strutture chiuse, difficilmente accessibili alle organizzazioni di tutela dei richiedenti asilo e agli organi di stampa. Al loro interno opera personale Unhcr, Easo e Oim, ma anche di Frontex.

I centri di prima accoglienza (o hub)

L’art. 9 del Dlgs. 142/2015 disciplina i “Centri di prima accoglienza” la cui funzione è quella di accogliere i cittadini stranieri già sottoposti alle procedure di fotosegnalamento per il tempo necessario all’espletamento delle procedure di identificazione, la definizione del loro status giuridico, la verbalizzazione della domanda di asilo e l’avvio della procedura di esame della domanda. Si tratta di strutture regionali o interregionali che nel Piano approvato il 10 luglio 2014 in Conferenza Unificata erano denominate *hub*: le persone possono uscire dai centri nell’orario diurno. Per il loro approntamento è previsto l’utilizzo anche di ex caserme; la loro gestione può essere affidata a “enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di Comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell’assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell’assistenza sociale”. I 16 Cara governativi esistenti dovrebbe-

ro essere destinati a svolgere questa funzione.⁹ Attualmente i Cara di Bari, Crotone, Roma e Siculiana sono specificamente destinati ad accogliere i richiedenti asilo che hanno aderito al programma di ricollocazione varato dalla Commissione Europea e sono dunque disponibili ad essere trasferiti in un altro Paese europeo.

I centri Sprar

L'art.14 Dlgs.142/2015 identifica il sistema di seconda accoglienza territoriale con lo Sprar stabilendo che possano accedervi i richiedenti asilo che ne facciano richiesta, purché abbiano già formalizzato la domanda di protezione e non dispongano di un reddito sufficiente (identificato con l'importo dell'assegno sociale). Lo Sprar, è costituito da una rete di enti locali che in collaborazione con le organizzazioni di terzo settore, promuovono progetti di accoglienza integrata finalizzata all'inserimento sociale ed economico dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. L'accoglienza è garantita per l'intera durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. Lo Sprar dovrebbe costituire il sistema di accoglienza nazionale ordinario per i richiedenti asilo e i rifugiati nel nostro paese.

Le strutture temporanee (o Cas)

Nel caso in cui si verificano "arrivi ravvicinati e consistenti di richiedenti" e non sia possibile accoglierli nei centri di prima accoglienza o nella rete Sprar, l'art.11 del Dlgs. 142/2015 prevede l'approntamento di misure straordinarie di accoglienza in "strutture temporanee" su disposizione delle Prefetture, "sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura" e con regolare procedura di gara pubblica. Ma nei casi di estrema urgenza, è consentito il ricorso a procedure di affidamento diretto. Sono, queste strutture temporanee, i Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) in cui l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti asilo nei centri di prima accoglienza ex art. 9 o nei centri Sprar.

Il trattenimento nei Centri Permanenti per il Rimpatrio (CPR)

La legge n.46/2017 ha ridenominato i Centri di Identificazione ed Espulsione

in Centri permanenti per il Rimpatrio prevedendo un nuovo ampliamento del sistema (l'obiettivo sarebbe quello di averne uno in ogni regione). I Cpr oggi operativi sono cinque ma il Ministro dell'Interno ha già annunciato che entro il luglio 2017 diventeranno 11. Si tratta di strutture di detenzione nelle quali sono ospitati i cittadini stranieri colpiti da un provvedimento di espulsione per i quali non risulta immediatamente eseguibile il rimpatrio nel paese di origine. In realtà vi sono trattenuti anche i richiedenti asilo quando hanno commesso reati gravi, costituiscono un pericolo per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato, sono considerati pericolosi socialmente o hanno presentato la domanda dopo essere stati colpiti da un provvedimento di espulsione trovandosi già in stato di detenzione oppure sono considerati a "rischio di fuga".

La distinzione tra le caratteristiche e le funzioni delle diverse tipologie di centri delineata a livello legislativo, nella realtà tende a dissolversi. Al di là del vero e proprio vuoto normativo che caratterizza gli *Hot-spot*, la permanenza di una domanda di accoglienza superiore alla capacità di ricezione del sistema e i tempi lunghi della procedura di riconoscimento della protezione fanno sì che la distribuzione dei richiedenti asilo nelle diverse tipologie di centri dipenda più dalla disponibilità effettiva di accoglienza che dalla fase della procedura di asilo in cui si trovano. A tutt'oggi l'accoglienza dei richiedenti asilo è gestita in grandissima parte con l'allestimento di strutture temporanee da parte delle Prefetture.

Secondo gli ultimi dati pubblicati dal ministero dell'Interno il 31 gennaio 2017, le persone accolte in Italia erano complessivamente 174.153, per il 78% ospitate nelle strutture di accoglienza temporanee (Cas).¹⁰

Tavola 1. Distribuzione delle presenze nelle diverse strutture di accoglienza in Italia. Periodo 31 ottobre 2016-31 gennaio 2017									
Data	Persone presenti nelle strutture temporanee		Persone presenti negli hot-spot		Persone presenti nei centri di prima accoglienza		Persone presenti nelle strutture SPRAR al 12 settembre 2016		Totale
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	
11/10/16	126.584	77	1.138	1	13.996	9	22.192	14	163.910
31/01/17	136.729	78	711	0	14.026	8	23.107	13	174.573

Fonte: Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero, 11 ottobre 2016 e 31 Gennaio 2017

Le principali disfunzioni del sistema di accoglienza italiano

Il tentativo, più volte annunciato dal Ministero dell'interno, di rendere "ordinari" il sistema di accoglienza e il processo di affidamento della gestione dei servizi, attraverso la pubblicazione di bandi di gara pubblici, è in gran parte non riuscito. Sono ancora molti i Comuni italiani che si rifiutano di entrare a far parte del Sistema Sprar e, per far fronte alla domanda di accoglienza che continua ad aumentare, prosegue l'iniziativa delle Prefetture che sono costrette ad adottare procedure di carattere straordinario, tramite la proroga tecnica delle convenzioni per i servizi esistenti o la negoziazione privata per l'apertura di nuovi centri, a causa della risposta insufficiente registrata in occasione della pubblicazione di bandi di gara pubblici.

Permane un modello di accoglienza che soprattutto, ma non solo, nel sistema dei centri in capo alle Prefetture (Hub e Cas) è articolato in strutture di grandi dimensioni. Ciò ostacola in modo significativo la possibilità di garantire un'accoglienza adeguata alle persone ospitate grazie a percorsi di assistenza, orientamento e inserimento sociale personalizzati: la gran parte delle persone accolte si trova nell'impossibilità di avviare percorsi di autonomia e di affrancarsi dal sistema di accoglienza per un lungo periodo di tempo.

Tale situazione è aggravata dal sottodimensionamento frequente del numero degli operatori rispetto al numero di persone ospitate nei centri, favorito da bandi di gara che non prevedono un rapporto sufficientemente equilibrato tra operatori e utenti dei servizi.

I servizi cosiddetti per "l'integrazione" (insegnamento della lingua italiana, orientamento ai servizi sociali presenti sul territorio, progetti di inserimento lavorativo, ecc) previsti nei bandi di gara spesso rimangono scritti solo sulla carta.

Sia nel sistema dei Cas che nel nel sistema Sprar, soprattutto nelle grandi aree urbane, il sistema di monitoraggio approntato per monitorare e controllare la qualità dei servizi offerti è risultato sino ad oggi inadeguato, come hanno del resto dimostrato le inchieste giudiziarie che hanno coinvolto gli enti gestori dei centri di accoglienza in varie aree del paese.

Nonostante un'ampia parte dell'opinione pubblica pensi che le risorse destinate alle politiche di accoglienza sono eccessive, il costo giornaliero di accoglienza per persona si attesta tra i 30 e i 35 euro. La valutazione dei progetti degli enti gestori privilegia il criterio del massimo ribasso e l'of-

ferta economicamente più vantaggiosa. Si può obiettare che la pertinenza o meno di un determinato costo dipende anche dal modello di accoglienza prescelto, dall'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse, dallo stato e dalle dimensioni delle strutture prescelte. Vi sono in effetti, anche nelle grandi città, esperienze eccellenti di micro-accoglienza che riescono a funzionare anche entro questi limiti di budget. È indubbio però che tale soglia risulta più facilmente sostenibile per enti gestori più forti, in grado di gestire più strutture di grandi dimensioni, perché possono adottare economie di scala e contenere i costi. Il sottodimensionamento, lo sfruttamento e la bassa retribuzione degli operatori; il mantenimento al minimo della manutenzione delle strutture e l'erogazione di cibo scadente offrono ulteriori possibilità di risparmio.

L'approntamento di interventi di accoglienza in emergenza, dovuta alla mancanza di collaborazione tra Prefetture e amministrazioni comunali, genera inoltre spesso nuove conflittualità con le comunità locali. La concentrazione dei centri in alcune aree del paese o l'apertura di grandi strutture in piccoli Comuni, presta il fianco all'organizzazione di proteste più o meno spontanee da parte della popolazione.

Infine, permane un difetto di trasparenza nella gestione di tutte le tipologie di accoglienza dipendenti dalle Prefetture. Un problema che assume due risvolti principali ugualmente rilevanti. L'accesso ai Cas, ai Cara e ai cosiddetti *Hub* da parte delle organizzazioni antirazziste e umanitarie indipendenti è diventato sempre più difficile, come la campagna *LasciateCIEntrare* ha testimoniato nel suo ultimo rapporto.¹¹ In secondo luogo, la mancanza di trasparenza riguarda tutte le informazioni per così dire "strutturali" della gestione dei centri prefettizi: la loro distribuzione sul territorio, l'elenco degli enti gestori, il numero di persone ospitate in ciascuna struttura, le convenzioni stipulate con i singoli enti gestori, la rendicontazione economica di ciascuna gestione e gli esiti delle attività di monitoraggio sulla erogazione dei servizi.

La via da seguire: il consolidamento del modello Sprar originario

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), istituito dalla legge n.189/2002, è il sistema pubblico di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale costituito da una rete di enti locali che ac-

cedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare interventi di "accoglienza integrata" sul territorio. Lo Sprar è coordinato da un Servizio centrale affidato all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci). Lo Sprar costituisce una delle poche esperienze italiane di coordinamento nazionale delle politiche pubbliche in materia di accoglienza e inclusione sociale dei cittadini stranieri che vede un'articolazione decentrata sul territorio e la collaborazione in rete tra istituzioni nazionali, enti locali e organizzazioni della società civile.

Le finalità, le metodologie di intervento, gli standard di accoglienza, la struttura a rete del Sistema sono il risultato di un lungo percorso avviato alla fine degli anni '90 da associazioni e organizzazioni non governative nell'ambito del progetto "Azione comune", finalizzato all'accoglienza dei richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria o temporanea kosovari.¹² La finalità per così dire "istituzionale" dello Sprar è quella di creare le condizioni per un inserimento autonomo delle persone titolari di protezione nella società italiana grazie alla promozione di un modello di accoglienza standardizzato, decentrato sul territorio ma coordinato in una rete nazionale, centrato sulle persone, fondato sui piccoli numeri, integrato con le comunità locali, capace di assicurare servizi qualificati e non limitati al vitto e all'alloggio. Gli enti locali che aderiscono allo Sprar sono tenuti a garantire, in collaborazione con le organizzazioni della società civile, oltre all'accoglienza "materiale" (vitto e alloggio) misure di orientamento legale e sociale e percorsi individuali di inserimento socio-economico il cui obiettivo è favorire il raggiungimento dell'autonomia della persona e il suo inserimento nella società italiana.

Accedono alle strutture di accoglienza Sprar i richiedenti e i titolari di protezione internazionale e i titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Progetti dedicati sono destinati all'accoglienza delle persone più vulnerabili (persone che hanno subito tortura, minori non accompagnati, persone con problemi di salute fisica, donne in stato di gravidanza e sole, persone che si trovano in condizioni di disagio psichico o psicologico che necessitano di percorsi individuali di assistenza). Dal 2014 sono ospitati nel sistema Sprar anche i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo.

I richiedenti protezione hanno diritto di essere ospitati nello Sprar fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale e per ulteriori

sei mesi dalla notifica del riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria. In caso di ricorso contro il diniego della domanda di protezione hanno diritto di essere ospitati fino all'esito del procedimento in primo grado. Coloro che entrano in una struttura Sprar già titolari di protezione, hanno diritto di essere ospitati per sei mesi salvo eventuali proroghe.

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) costituisce la principale fonte di finanziamento del Sistema alla quale nelle diverse fasi si sono aggiunte e/o integrate risorse straordinarie provenienti dall'8xmille, dal Fondo europeo per i rifugiati (destinato al finanziamento dei progetti di accoglienza rivolti alle cosiddette "categorie vulnerabili") e dalla Protezione civile. Sino a oggi la ricettività del sistema è risultata insufficiente rispetto alle esigenze (sono circa 23mila le persone ospitate nei progetti Sprar a fine gennaio 2017). Il nuovo sistema di funzionamento introdotto nell'agosto 2016 dovrebbe in teoria favorire l'ulteriore ampliamento della rete Sprar, soprattutto in quei territori che ad oggi ospitano un basso numero di progetti attivi.

La società civile ha in questi anni avanzato numerose proposte che potrebbero contribuire a consolidare un modello di accoglienza efficiente, a misura delle persone ospitate, sostenibile e capace di interagire con il territorio e con le comunità locali. Ad esempio a Roma, la rete *Romaccoglie* ha individuato alcune priorità.¹³

Gli interventi di accoglienza dovrebbero fondarsi sul mantenimento del ruolo di indirizzo e di coordinamento dei servizi in capo all'amministrazione comunale (come nel modello Sprar), ma *Romaccoglie* suggerisce di modificare i processi decisionali e il metodo di progettazione degli interventi, adottando un metodo partecipativo che coinvolga le organizzazioni della società civile e i rappresentanti dei migranti presenti sul territorio sin dalle prime fasi di programmazione.

La qualità sociale e la sostenibilità degli interventi dovrebbero sostituire i criteri sino ad oggi privilegiati nelle gare di appalto (offerte al massimo ribasso e economicamente più vantaggiose) su cui tende a fondarsi ancora oggi l'attuale sistema di affidamento dei servizi di accoglienza.

Lo scorporo dell'individuazione e della messa in opera delle strutture di accoglienza dai bandi per l'affidamento della loro gestione consentirebbe di rimuovere uno dei fattori che favoriscono fenomeni di corruzione e l'utilizzo improprio delle risorse pubbliche. Ciò sarebbe possibile recuperando

e destinando gli immobili di proprietà pubblica inutilizzati ad uso abitativo sociale, rendendoli accessibili a tutte le fasce di popolazione, autoctona e non, che ne hanno diritto.

Il sistema dei bandi di gara, per qualsiasi tipologia di accoglienza, dovrebbe prevedere la garanzia di standard minimi di qualità dei servizi erogati e una rendicontazione dettagliata delle attività svolte. Agli enti gestori dovrebbero essere sempre richiesti, già in fase di gara, la pregressa idoneità delle strutture di accoglienza utilizzate, l'applicazione dei contratti nazionali nei rapporti di lavoro con gli operatori, l'impiego di tutte le figure professionali necessarie e il loro corretto inquadramento, un rapporto equilibrato tra il numero di operatori impiegati e il numero di richiedenti asilo ospitati.

Idonee e dettagliate procedure dovrebbero assicurare il rispetto degli obblighi di trasparenza e l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari. Proprio la trasparenza dovrebbe essere il principio di riferimento per le istituzioni competenti che dovrebbero consentire l'effettivo libero accesso agli atti inerenti alle convenzioni stipulate con gli enti gestori e una sistematica attività di monitoraggio in itinere e di valutazione ex post dei servizi, anche grazie alla costituzione di un organismo dedicato composto da rappresentanti dell'Amministrazione comunale, di associazioni di tutela estranee alla gestione dei servizi, dei sindacati, dei migranti e dei rifugiati.

Gli enti che non hanno ottemperato agli obblighi contrattuali dovrebbero essere esclusi dalla partecipazione alle gare pubbliche per un periodo proporzionale alle loro responsabilità. L'introduzione di clausole di salvaguardia sociale nei bandi di assegnazione dei servizi pubblici potrebbe assicurare che le negligenze dei dirigenti degli enti gestori non ricadessero sugli operatori impiegati nell'erogazione dei servizi e, di conseguenza, sulle persone accolte.

Conclusioni

L'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati è al centro del dibattito pubblico e tende a dividere in due universi contrapposti la classe politica e istituzionale così come l'opinione pubblica. La retorica del rifiuto, strumento di acquisizione del consenso di alcuni movimenti e partiti politici, sta sedimentando pericolosamente una "cultura" diffusa di intolleranza che arriva a tradursi in pratiche sociali più o meno aggressive contro gli interventi di accoglienza sul territorio.

L'ampliamento del sistema di accoglienza ordinario, gestito dai Comuni in collaborazione con le comunità locali e le realtà sociali presenti sul territorio, è una delle premesse indispensabili per porre un freno alle manifestazioni di intolleranza, di xenofobia e di razzismo correlate agli interventi di accoglienza. Il carattere ancora prevalentemente emergenziale del sistema di accoglienza, insieme ad alcune caratteristiche che riguardano il sistema di affidamento dei servizi, la tipologia, le dimensioni, la collocazione e le modalità di gestione delle strutture utilizzate, contribuisce ad alimentare il clima di ostilità e di intolleranza contro le persone ospitate.

Il sistema di accoglienza, pur profondamente rivisitato e strutturato sul territorio nazionale, non può però farsi carico da solo dell'inserimento sociale, economico e culturale delle persone ospitate. Il problema, ancora poco affrontato a livello istituzionale, è anche e soprattutto quello di delineare percorsi di inserimento abitativo, linguistico, formativo e professionale che consentano una fuoriuscita di successo dal sistema di accoglienza e l'autonomia delle persone. La collaborazione tra tutti gli attori istituzionali (Regioni, Comuni, Municipi e Consigli Territoriali) e i servizi presenti sul territorio e l'allocazione di risorse adeguate, ne sono la premessa indispensabile. La pressione sul sistema di accoglienza è sicuramente determinata anche dalla crescita del numero di persone che, in particolare a partire dalla fine del 2013, arrivano in Italia per chiedere protezione qui, o se ne avessero la possibilità, in un altro paese europeo. L'adozione di politiche che privilegiano la "deterrenza" dei flussi migratori, la chiusura delle frontiere, la cooperazione con i paesi terzi subordinata a una maggiore collaborazione nel contrasto delle migrazioni "irregolari" e al tentativo di esternalizzare il diritto di asilo, l'inasprimento delle norme che disciplinano la procedura di asilo e la tutela giurisdizionale dei richiedenti, l'ampliamento del sistema di detenzione amministrativa e dei programmi di rimpatrio forzato, può forse offrire un messaggio rassicurante a una parte dell'opinione pubblica disorientata e incattivita, ma è destinata a produrre effetti disastrosi sulla vita di migliaia di migranti e di richiedenti asilo, non risolvendo certo il problema dell'adeguatezza degli interventi di accoglienza e del loro impatto sul territorio.

Sul piano nazionale ed europeo sarebbe molto più realistica, sostenibile, giusta (e probabilmente meno onerosa per la finanza pubblica) una stra-

tegia che riformasse il Regolamento Dublino III, cancellando l'obbligo di chiedere asilo nel primo paese europeo di arrivo; rendesse possibile arrivare legalmente in Europa con l'apertura di corridoi umanitari per i richiedenti asilo e riaprisse canali di ingresso legali per i cosiddetti "migranti economici" limitando le richieste di asilo "strumentali". Purtroppo le recenti riforme normative sembrano andare in tutt'altra direzione.

- 1 Per una ricognizione dei diversi episodi di protesta messi in atto nel 2016 in tutto il paese di veda Lunaria (a cura di), *Accoglienza. La propaganda e le proteste del rifiuto, le scelte istituzionali sbagliate*, marzo 2017, disponibile qui: https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1_DEFINITIVO_13marzo.pdf
- 2 Il dato è desunto da Ministero dell'Interno, *Cruscotto Statistico Giornaliero*, 31 gennaio 2017.
- 3 Si veda Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, 2016 disponibile qui: http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2016/10/Il_mondo_di_dentro.pdf
- 4 Per un approfondimento relativo alla gestione di questa fase si vedano M.S. Olivieri, *L'accoglienza frantumata sotto il peso dell'"emergenza"* in Lunaria, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, 2011, pp. 35-44, disponibile qui: <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/LIBRO-Bianco.-def.pdf> e Lunaria, *I diritti non sono un costo, Le risorse stanziare per la cosiddetta "emergenza Nord-Africa"*, 2013, pp. 91-101, disponibile qui: http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/11/i_diritti_non_sono_un_costo-tot.pdf.
- 5 Il testo dell'accordo è disponibile qui: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/07/2014_Accordo-PIANO-NAZIONALE-ACCOGLIENZA-10-07-2014.pdf
- 6 Il Dlgs 142/2015, disponibile qui <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>, ha recepito la Direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
- 7 L. 13 aprile 2017, n. 46, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, (GU Serie Generale n.90 del 18-4-2017).
- 8 Tra queste Asgi, Oxfam e la campagna LasciateciEntrare.
- 9 I Cara sono stati istituiti nel 2002 con la denominazione di Centri di Identificazione e Asilo, l'attuale denominazione si deve al Dlgs. n. 25/2008. Sono strutture preposte all'accoglienza di persone che hanno già manifestato la volontà di chiedere asilo per il tempo necessario a effettuare le procedure di identificazione e formalizzare la domanda di protezione internazionale.
- 10 Gli aggiornamenti statistici pubblicati dal ministero dell'Interno sono disponibili qui: <http://www.libertacivili-immigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.
- 11 LasciateciEntrare, *Accogliere: la vera emergenza. Rapporto di monitoraggio della campagna lasciateciEntrare su accoglienza, detenzione amministrativa e rimpatri forzati*, febbraio 2016.
- 12 Per una ricostruzione della genesi del sistema Sprar si veda: ICS, 2005, pp. 125-140.
- 13 La rete Romaccoglie è costituita da: A Buon Diritto, Action diritti in movimento, Adif, Ala, Arci Roma, Asgi, Babab Experience, Cgil di Roma e Lazio, Focus Casa dei Diritti Sociali, LasciateCIEntrare, Libera Roma, Lunaria, Resistenze meticce, Senza Confine.

LE ATTIVITÀ DI EMERGENCY “PROGRAMMA ITALIA” RIVOLTE AI MIGRANTI E PERSONE IN STATO DI BISOGNO

ANDREA BELLARDINELLI

La presente relazione si propone di raccontare alcuni aspetti del fenomeno migratorio in Italia. Il punto di osservazione sono i progetti di EMERGENCY, associazione umanitaria fondata nel 1994 per offrire cure medico-chirurgiche gratuite e di alta qualità alle vittime della guerra, delle mine antiuomo e della povertà.

Inoltre, nei centri che gestisce all'estero EMERGENCY si impegna a formare il personale locale, diventando parte attiva di un processo virtuoso di scambio culturale e professionale reciproco con gli operatori e gli specialisti in loco.

Gli obiettivi di EMERGENCY includono, accanto all'attività sanitaria, la promozione di una cultura di pace, solidarietà e rispetto dei diritti umani.

Attualmente, EMERGENCY opera in 6 diversi paesi del mondo: Afghanistan, Iraq, Sierra Leone, Repubblica Centrafricana, Sudan e infine Italia, dove l'associazione è presente dal 2006 con diversi progetti e interventi che si fondano, dal punto di vista teorico, su due pilastri fondamentali: l'Articolo 25 della Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo¹ e l'Articolo 32 della Costituzione Italiana², che riconoscono la salute come diritto fondamentale di ogni individuo.

L'Articolo 32 indica come beneficiario di questo diritto non il cittadino, bensì il singolo individuo, termine specifico e circostanziato, il cui utilizzo conferisce al diritto alla salute un evidente carattere di universalità.

Tuttavia, nonostante le tutele costituzionali, può accadere nel nostro paese che il diritto alla salute non venga correttamente applicato: è quello che accade a migranti, indigenti e più in generale a tutti coloro che, a causa della scarsa consapevolezza dei propri diritti o di barriere linguistiche, incontrano difficoltà a orientarsi in un Sistema sanitario complesso come quello italiano. Sono proprio queste le barriere che EMERGENCY con i suoi progetti mira a ridurre; nel farlo, non agisce in sostituzione del SSN, ma, attraverso una serie di strumenti, quali una buona medicina di base, primo soccorso psicologico e un corretto orientamento ai servizi socio-sanitari, affiancati da programmi di

educazione sanitaria, EMERGENCY si propone di agevolare i percorsi di salute della popolazione vulnerabile, agendo in sinergia con le Istituzioni (ASL, Prefetture, Comuni, Regioni) e creando rete con le associazioni del territorio. L'impegno finalizzato a garantire il diritto alla salute si concretizza non solo nell'offerta di cure mediche, ma anche in attività di monitoraggio dei bisogni del territorio, raccolta dati, azioni di pressione rivolte a influenzare i comportamenti collettivi, modificare le *policy* e colmare vuoti legislativi e procedurali. Tutto questo con l'obiettivo di veder realizzato, attraverso politiche ben definite a livello nazionale e locale, il passaggio dal diritto alla salute al diritto all'assistenza, ovvero l'attuazione di percorsi di cura equi e inclusivi e di prestazioni che siano realmente fruibili e accessibili.

Se pensiamo all'accessibilità come a una caratteristica dettata prevalentemente dalla normativa e alla fruibilità come al risultato della capacità culturale dei servizi di adeguare le risposte a tutti i diversi utenti, si comprende subito come gli individui più vulnerabili, migranti, indigenti, persone senza fissa dimora, si ritrovino a essere particolarmente esposti a rischi di salute connessi alla mancata applicazione del diritto alle cure; quest'ultima, inoltre, può spesso fatalmente convivere con una scarsa conoscenza dei propri diritti e una bassa propensione a rivendicarli. Consideriamo inoltre che la normativa sanitaria nazionale viene recepita in maniera disomogenea a livello regionale e questo crea non poche problematicità per il percorso di salute dell'individuo.

Il fatto più evidente del fenomeno migratorio dei nostri tempi è senz'altro l'aumento del numero di persone che arriva sulle nostre coste sotto la spinta di eventi quali le rivoluzioni arabe, le guerre in corso in Siria e Iraq, l'irrigidimento di regimi autocratici e l'impoverimento di molti paesi subsahariani. Secondo il XXI Rapporto sulle Migrazioni della Fondazione ISMU (2015) sono state 170.000 solo le persone arrivate in Italia via mare nel 2014; nel 2015 le cifre sono scese a 136.000, ma si è registrato un aumento degli arrivi via terra attraverso la rotta balcanica³; per il 2016 l'IOM ha registrato l'arrivo sulle coste italiane di oltre 181.000 persone⁴.

Sullo sfondo dello scenario migratorio degli ultimi anni, accanto al notevole incremento del numero di arrivi, sono emerse due tendenze: la diffusione del fenomeno delle migrazioni forzate⁵ e il significativo aumento delle richieste di protezione internazionale⁶.

Ma è corretto parlare di emergenza migranti? I proclami securitari e le facili

strumentalizzazioni politiche dipingono i flussi migratori verso l'Italia e l'Europa come una minaccia all'ordine pubblico e un oneroso impegno economico che grava sulle spalle dei paesi di accoglienza.

Le cifre però sembrano smentire gli allarmismi: secondo fonti UN aggiornate al primo quadrimestre del 2016 infatti il paese che ha accolto dal 2000 al 2016 il più alto numero di rifugiati è la Turchia, seguita dal Pakistan e dal Libano⁷. Nessun paese europeo figura fra i primi dieci.

Neanche le preoccupazioni di natura economica sembrano poggiare su fondamenta reali. Lo stesso studio UN infatti quantifica il beneficio economico della presenza migrante tanto nei paesi di destinazione, quanto in quelli d'origine. Il contributo dei migranti è stato stimato in 432 miliardi di dollari inviati nel 2015 dai migranti nei propri paesi di origine, a fronte di 132 miliardi erogati dai paesi europei in forma di aiuti e fondi per lo sviluppo.⁸

Queste cifre quindi ci rivelano che il fattore di crisi nella gestione dei flussi migratori verso l'Italia non è da ricercare nel numero delle persone che arrivano sulle nostre coste; la radice del problema affonda piuttosto nell'inadeguatezza di un sistema normativo che appare farraginoso e drammaticamente superato rispetto ai mutamenti geopolitici e demografici degli ultimi decenni. Va ricordato, ad esempio, che per tutto l'arco temporale dell'iter di accoglienza, rifugiati e richiedenti asilo non possono avviare alcun processo di inserimento lavorativo. Questo porta con sé un concatenarsi di conseguenze negative: privati della possibilità di garantire un reddito per se stessi, rifugiati e richiedenti asilo non riescono ad avere accesso a un alloggio e sono spesso obbligati a stabilirsi in ghetti e insediamenti informali, luoghi in cui non è possibile fissare la residenza o il proprio domicilio legale. Questi ultimi però rappresentano requisiti indispensabili per iscriversi all'anagrafe e ottenere l'accesso ad alcuni servizi, comprese alcune cure mediche. Tutto questo concorre inesorabilmente a spingere l'individuo in una drammatica condizione di marginalizzazione.

Il margine in questo caso non è una metafora, ma un preciso riferimento geografico che dipinge fedelmente le zone grigie in cui si consuma nell'ombra l'inferno quotidiano di molti migranti. Sono baraccopoli, periferie, campi nomadi, tutti luoghi accomunati dalla condizione di profondo isolamento e precarietà.

Tutto questo ha mostrato l'urgenza di un intervento umanitario che sia in

grado di seguire i beneficiari dei progetti addentrandosi in aree isolate e nascoste e raggiungendo gli insediamenti informali dove vivono, nelle campagne, nelle periferie o nei campi nomadi.

In queste aree e non solo EMERGENCY opera con diverse strutture: ambulatori fissi, ambulatori su mezzo mobile, unità di strada, sportelli informativi, attivi in diverse zone d'Italia, incluse alcune delle aree dell'Italia Centrale colpite dal sisma dell'agosto 2016.

L'obiettivo è quello di rispondere ai bisogni di una fascia di popolazione gravata da diversi fattori di vulnerabilità: condizioni abitative precarie (isolamento, mancanza di elettricità e servizi igienico-sanitari...), instabilità lavorativa, emarginazione sociale, fragilità emotiva. Proprio per dare una risposta tempestiva a queste situazioni di particolare vulnerabilità o a un possibile trauma, con l'obiettivo di dare completezza all'intervento medico e infermieristico, è stato di recente attivato un servizio di supporto psicologico.

I medici, infermieri psicologi e i mediatori culturali di EMERGENCY incontrano persone che hanno alle spalle origini e storie diverse, circa 79.576 dal 2006 a oggi: sono uomini, donne, bambini, soli o accompagnati, principalmente subsahariani - eritrei, nigeriani, gambiani, somali... - ma anche siriani⁹. I mediatori culturali rivestono un ruolo particolarmente cruciale per queste persone che arrivano e che si stabiliscono sul nostro territorio, su cui le istituzioni dovrebbero potenziarne la presenza a 360°.

Molti migranti, soprattutto quelli che assistiamo nei progetti siciliani, sono uniti da una comune esperienza, ovvero il doloroso transito per il confine più pericoloso del mondo, attraverso il quale lasciano la propria terra dove, a causa di conflitti, dittature e povertà, non potevano più avere una vita normale.

Quando sbarcano, portano ancora i segni del tragico vissuto; molti manifestano segnali di disturbi psichici dovuti a diversi fattori: lo stato di disagio che li ha spinti ad abbandonare il proprio paese, l'esperienza del viaggio, la possibile prigionia, l'esperienza della tratta, la perdita di familiari o conoscenti, fino ad arrivare a casi di violenza fisica e tortura.

Ma in questa fase c'è anche il sollievo dopo i pericoli del mare e la prospettiva di un futuro lontano da guerre, violenze e deprivazione.

Per molti nuovi arrivati, però, le prospettive per il futuro si trasformano presto in vane speranze.

Sono le persone che in 10 anni di attività EMERGENCY ha incontrato nei

luoghi più nascosti e dimenticati, dove le cliniche mobili si sono addentrate per portare assistenza sanitaria.

Nelle baracche della Capitanata¹⁰, fra i corridoi fatiscenti del Ferrhotel di Bari¹¹, nei casolari cadenti delle campagne del ragusano¹², nella tendopoli di San Ferdinando a Rosarno¹³: qui vivono molti dei migranti che sono discesi dalle navi per sprofondare lentamente nel baratro di un'esistenza fatta di isolamento, duro lavoro e diritti negati.

Per chi li abita questi luoghi hanno un'influenza totalizzante, perché diventano terreno fertile per forme molteplici di vulnerabilità.

La più evidente anche sul piano visivo è quella igienico-sanitaria. Gli insediamenti informali, infatti, costituiscono molto spesso dei veri e propri ghetti, isolati e non raggiunti dai servizi igienici più elementari; ne sono un esempio le baraccopoli sorte sul limitare dei campi o i casolari abbandonati e cadenti nelle campagne del Sud Italia; in questi insediamenti vivono i braccianti stagionali, per lo più subsahariani, nordafricani, rumeni, bulgari.

L'apporto delle loro braccia per le economie agricole di molte regioni italiane è fondamentale; i loro diritti, decisamente meno. Infatti molti di loro sono costretti, a causa delle scarse risorse economiche e dalla precarietà lavorativa, a riparare in questi alloggi improvvisati, privi di fornitura d'acqua, corrente elettrica, servizi igienici, sovraffollati e arroventati d'estate, ma ancora più insidiosi di inverno, quando le strade sono inondate dal fango e il fuoco dei bracieri all'interno di tende e baracche espone i suoi abitanti al rischio di incendio.

Per i migranti senza fissa dimora che vivono in città, cambia la forma, ma non la sostanza. Qui trovano rifugio in edifici abbandonati, in alcuni casi non più agibili, sicuramente privi dei servizi minimi: luce, acqua, servizi igienici. Inutile parlare poi di letti: per molti il letto è solo un materasso in una camera condivisa con un numero variabile e imprecisato di persone.

Le condizioni igienico-sanitarie di questi insediamenti si riflettono inevitabilmente sullo stato di salute di chi li abita; infatti, si riscontrano di frequente malattie dell'apparato respiratorio, dovute al riscaldamento invernale insufficiente, e patologie gastrointestinali, spesso collegate a un'alimentazione troppo povera e al mancato accesso all'acqua potabile. Un altro dato sconcertante, in alcune di queste aree, è il tasso di alcolismo, segnale inequivocabile dello stato di prostrazione psicologica che affligge queste persone.

Sul quadro sanitario influiscono negativamente anche le condizioni di lavoro. Molti migranti infatti affrontano giornate lavorative da 10-14 ore, caratterizzate da uno sforzo fisico considerevole e ripetitivo: questo è il motivo per il quale molti di loro soffrono di dolori ossei e muscolari che li obbligano a fare ricorso eccessivo ad antidolorifici. A questo si sommano altri fattori, come la mancanza di protezioni che li espone al contatto dannoso con agenti chimici e la permanenza prolungata in luoghi insalubri e surriscaldati come le serre. Non è necessario sottolineare, in presenza di condizioni così critiche, quanto sia importante per queste persone poter accedere alle cure mediche. Tuttavia, le difficoltà che incontrano lungo il loro cammino sono tutt'altro che trascurabili.

Prima fra tutte, quella amministrativa e anagrafica già brevemente accennata. Si tende a pensare che questa sorte sia riservata soprattutto ai migranti non in regola, ma gli oltre 14.000 pazienti¹⁴ incontrati nelle strutture di EMERGENCY hanno mostrato la superficialità di questa convinzione.

I numeri sono drammaticamente chiari: più del 60% degli utenti è costituito da stranieri con regolare permesso¹⁵. Sono rifugiati che hanno concluso l'iter nei centri di accoglienza, ma non hanno un posto dove abitare; richiedenti asilo che attendono la formalizzazione della richiesta oppure in attesa di ricorso contro il diniego della protezione internazionale, titolari di permessi per motivi umanitari o di protezione sussidiaria, immigrati regolari di lungo corso che hanno perso il lavoro; sono un'intera popolazione di dimenticati che sperimentano tutti i giorni la difficoltà di una vita in una periferia che non è solo geografica, ma che è soprattutto periferia del diritto.

Altri esempi di notizie poco aderenti alla realtà sono il fatto che questi migranti sono portatori di malattie 'esotiche': ad oggi questo non è dimostrato, le malattie sono legate principalmente al duro viaggio effettuato e alla permanenza nei luoghi di cui sopra. Quindi si ammalano principalmente in Italia. Inoltre durante gli sbarchi, ad esempio in Sicilia dove è stato realizzato nel 2014 Il Piano di Contingenza ad opera dell'Assessorato Regionale alla Salute-WHO-e varie ONG tra cui Emergency, la compagine istituzionale e associativa opera nell'espletamento dei protocolli nazionali e internazionali in materia sanitaria. E ancora: i migranti, con il loro progetto migratorio e con il loro lavoro, contribuiscono al PIL nazionale. Di questi aspetti se ne parla poco mentre si lascia spazio a informazioni superficiali sulla lettura del fenomeno.

Quindi, forse, piuttosto che produrre messaggi divisivi, si dovrebbe spostare l'attenzione sulle risorse ed opportunità che questo fenomeno sociale sta attivando nella nostra comunità e fare leva su quelle parti di società civile, terzo settore e istituzioni che si impegnano a far rispettare i valori democratici e i diritti umani fondamentali.

L'idea che spinge il lavoro di EMERGENCY oggi si fonda sulla consapevolezza che la salute dei migranti rappresenti una questione centrale non solo per gli interessi dei migranti stessi, ma per la società intera. Infatti, come sancito al termine della Conferenza dei Ministri Europei della Salute, tenutasi a Bratislava del 2007, " [...] le misure sanitarie per i migranti che siano ben gestite, inclusa la salute pubblica, promuovono il benessere di tutti e possono facilitare l'integrazione e la partecipazione dei migranti all'interno dei Paesi ospitanti promuovendo l'inclusione e la comprensione, contribuendo alla coesione, aumentando lo sviluppo"¹⁶. Inoltre, l'esiguo numero di interventi di secondo livello richiesti per i nostri pazienti ci dimostra che l'applicazione di una buona medicina di base con mediatori culturali, affiancata da progetti di educazione sanitaria, può agevolare il percorso di salute del paziente e agire da filtro e collettore per le consulenze specialistiche, portando un beneficio economico al sistema sanitario nazionale che in questo modo è sgravato dall'onere degli accessi impropri.

1 *Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.*

La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale. (Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo).

2 *La Repubblica salvaguarda la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti [...]*

3 Fondazione ISMU, XX Rapporto sulle migrazioni, 2015

4 Dati UNHCR al 19 giugno 2016.

5 Il termine migrazioni forzate si riferisce a quei movimenti migratori spinti da cause esterne alla volontà del migrante, quali guerre, calamità naturali o coercizioni.

6 Secondo il Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia (a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar in collaborazione con UNHCR) ha l'Italia registrato una crescita del 142,8%, passando da 26.620 domande di protezione internazionale nel 2014 a 64.625 nel 2015.

7 <http://refugeemigrants.un.org/infographics>

8 *ibidem*

- 9 Il dettaglio delle nazionalità per i pazienti curati nel 2015 è il seguente: Eritrea (20,14%), Nigeria (17,7%), Gambia (11,33%), Senegal (7,27%); per il 2016 invece il dettaglio è come segue: Eritrea (23,3%), Nigeria (14,48%), Costa d'Avorio (9,03%), Gambia (8,64%).
- 10 EMERGENCY è stata presente nelle aree della Capitanata dal maggio 2013 al dicembre 2015. In collaborazione con la Regione Puglia qui è stato portato avanti un progetto di assistenza medica di base, educazione sanitaria e orientamento ai servizi destinato soprattutto ai migranti impiegati nella raccolta del pomodoro. Dal maggio del 2013 al dicembre 2015 sono state effettuate oltre 14.000 prestazioni.
- 11 A Bari le cliniche mobili di EMERGENCY hanno lavorato nei pressi della stazione centrale e in alcuni campi nomadi di periferia, effettuando dal dicembre 2013 al maggio 2014 più di 1.000 prestazioni.
- 12 L'intervento di EMERGENCY nel ragusano si è concentrato prevalentemente nella cosiddetta "fascia trasformata", dove risiedono braccianti nordafricani ed est-europei per lo più stanziali impiegati nell'agricoltura intensiva in serra. Dal dicembre 2012 al giugno 2013 sono state effettuate oltre 800 prestazioni.
- 13 A Rosarno è iniziato l'intervento di EMERGENCY nella Piana di Gioia Tauro. Qui sono state offerte cure mediche e servizi di orientamento socio-sanitario ai migranti, per lo più subsahariani ed est-europei, impegnati nella raccolta invernale delle arance. Dal 2011 al 2013 sono state effettuate oltre 3.000 prestazioni. Oggi questa fascia di popolazione può ricevere gli stessi servizi presso il Poliambulatorio che EMERGENCY ha aperto a Polistena nel 2013. Al giugno 2016 la struttura ha erogato oltre 13.000 prestazioni.
- 14 Dati EMERGENCY al giugno 2016
- 15 Dati EMERGENCY sul periodo che va dal gennaio 2015 al giugno 2016
- 16 Consiglio d'Europa, *People on the Move: Human Rights and Challenges for Health Care Systems*, VIII Conferenza dei Ministri Europei della Salute, 2007, http://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2007_health/20071123_declaration_en.asp

DENTRO L'INDUSTRIA DELLE MIGRAZIONI, FUORI DALL'INDUSTRIA DEL SALVATAGGIO. ASSISTENZA E (RE)INTEGRAZIONE DELLE DONNE MIGRANTI TRAFFICATE E SFRUTTATE SESSUALMENTE

MARA CLEMENTE

Negli ultimi decenni la tratta di esseri umani si è imposta come una significativa preoccupazione internazionale. Essa ha mobilitato l'attenzione di numerosi stati e organizzazioni non governative, oltre ad essersi configurata come una delle priorità nell'agenda di numerose agenzie internazionali. Attivisti, media e celebrità, hanno contribuito a richiamare l'attenzione sul tema. Interventi umanitari, campagne di sensibilizzazione, produzioni cinematografiche e documentali hanno anche alimentato racconti aneddotici e sensazionalistici di sofferenza e abuso, analizzati criticamente dai più attenti studiosi.¹ Convenzioni, leggi e politiche sono state disegnate spesso nel "vuoto empirico"² e, come lo studio del problema, ricevono uno scarso contributo dalle persone trafficate. Nonostante il crescente finanziamento della ricerca e i numerosi sforzi di offrire stime della tratta, queste ultime continuano a soffrire di forti limitazioni, a partire dalla mancanza di trasparenza metodologica e di condivise definizioni del problema. Le allarmanti dichiarazioni sulla magnitudine della tratta e la sua crescita incontrano la dura critica di alcuni studiosi che, tra le altre cose, mettono in discussione la diffusa ricerca di *freak stories*.³

Lo storico dibattito sulla natura della tratta e le sue relazioni con la prostituzione, la migrazione irregolare, lo sfruttamento lavorativo e il crimine transnazionale, divide i sostenitori di opposte visioni della vendita di sesso e anima agli attivisti per i diritti dei lavoratori e dei migranti. La definizione internazionale di tratta proposta dal Protocollo sulla tratta delle Nazioni Unite (2000)⁴ enfatizza il suo carattere di crimine transnazionale con conseguenti contromisure che si concentrano sul controllo delle frontiere e restrittive politiche di immigrazione. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005) è intervenuta nel configurare la tratta come una violazione dei diritti umani, prevedendo l'obbligo

di risposte nazionali a difesa dei diritti delle persone trafficate. Tuttavia, anche successivamente a questa Convenzione, la persecuzione dei trafficanti e il controllo dei migranti irregolari sembrano prevalere, nella pratica, su altre preoccupazioni. In questo contesto, le esperienze di tratta e, soprattutto, di assistenza e eventuale (re)integrazione di uomini, donne e minori migranti trafficati e sfruttati, restano spesso poco chiare.

Nelle pagine che seguono propongo una riflessione che muove da una ricerca in corso sui percorsi di uscita dalle situazioni di sfruttamento delle persone trafficate e sulle loro vite, dopo la tratta.⁵ In particolare, mi concentrerò sul caso delle donne trafficate e sfruttate sessualmente in Portogallo.

Il paese offre un interessante contesto di studio per i recenti ma intensi sforzi di adattamento alle politiche internazionali e europee in materia. L'esperienza portoghese contribuisce a collocare anche forti dubbi sulla possibilità che il quadro concettuale, legale e politico della tratta sia sufficiente a risolvere i problemi del lavoro e delle migrazioni delle persone trafficate. Un paradigma securitario ispira la gestione della tratta e delle migrazioni anche in Portogallo. Probabilmente una delle specificità del caso portoghese è la debolezza e dipendenza dallo Stato della società civile organizzata che, assieme alla forte divisione intorno alla lettura della prostituzione, contribuiscono a mettere in gioco lo stesso accesso alla assistenza e alla (re)integrazione delle donne migranti sfruttate sessualmente. Tra le altre cose, le esperienze e le aspettative di queste ultime non corrispondono sempre e facilmente all'immagine di vittima "innocente", "perfetta", "ideale",⁶ cui ha contribuito una diffusa lettura della tratta come di una forma di violenza di genere.

Esula dagli obiettivi della mia riflessione una comparazione, in senso stretto, tra il caso italiano e quello portoghese. D'altra parte, l'esperienza di altri contesti europei, come quello portoghese, può contribuire a ritornare a casa con uno sguardo diverso che, tra le altre cose, sollecita a non dare per scontata la riflessione critica e il dialogo tra studiosi e i differenti attori della società civile come quelli che hanno animato il Convegno "Conflitti, Guerre Civili. Vittime e diritto internazionale" dello scorso 1 marzo 2017, promosso dalla Associazione Nazionale Reduci dalla Prigionia (ANRP) attraverso il contributo critico e mobilitatore della Responsabile del Dipartimento Rifugiati Vittime di Guerra, la professoressa Maria Immacolata Maciotti.

Il contesto giuridico, politico e sociale

Negli anni seguenti il Protocollo di Palermo e i successivi strumenti europei e comunitari di prevenzione e contrasto della tratta e di assistenza delle sue vittime, in Portogallo, è stato realizzato un progressivo adattamento delle politiche e dell'ordinamento giuridico interno che esprime un "effetto di trascinarsi" registrato anche in altri paesi.

Il 2007 segna un momento chiave. La tratta viene definita un crimine autonomo dal lenocinio nell'articolo 160 del Codice penale. Viene previsto lo sfruttamento lavorativo e la rimozione di organi, oltre allo sfruttamento sessuale delle donne, mentre cade il requisito della transnazionalità del crimine.⁷ Nel tempo si sono avuti nuovi interventi di aggiustamento del quadro di riferimento giuridico. Ricordo qui la trasposizione della Direttiva 2011/36/UE, con la quale la definizione del crimine della tratta ha incluso nuove forme di sfruttamento - mendicizia, schiavitù e sfruttamento in attività criminali - oltre a quelle precedentemente previste.

Nel complesso, in Portogallo, il discorso sulla tratta e le relative politiche si caratterizzano innanzitutto per la riproduzione del discorso e dell'agenda politica europei e/o l'esperienza di altri paesi.⁸ Inoltre, come ricordato in una recente conferenza dedicata al tema,⁹ nel Paese, la conoscenza della tratta è, storicamente, una conoscenza che riguarda la polizia.

Il problema non è stato identificato immediatamente tra le priorità della società civile organizzata. Solo lentamente e in maniera funzionale agli obiettivi dell'agenda politica statale, alcune organizzazioni, con esperienza nell'area della salute sessuale e riproduttiva o nell'assistenza alle vittime di crimini, hanno esteso le loro attività per includere l'assistenza alle persone trafficate. Nel complesso, il riconoscimento dei diritti di queste ultime è stato sostanzialmente gestito a livello istituzionale, con la circospezione delle organizzazioni di base e senza un loro ampio e significativo coinvolgimento.¹⁰ Ancora oggi, l'intervento della società civile organizzata appare fortemente condizionato, innanzitutto, dalla sua "debolezza istituzionale" e da una "tradizionale dipendenza dallo Stato".¹¹

Nel complesso, si tratta di un'esperienza piuttosto lontana da quella italiana, caratterizzata dal coinvolgimento di differenti interlocutori della società civile - organizzazioni contro la violenza sulle donne e organizzazioni religiose, gruppi di lavoratori e lavoratrici del sesso e organizzazioni nate dalla lotta alla prostituzione forzata. Tutte queste realtà sono intervenute sia nella ge-

stione di progetti di assistenza e integrazione delle persone trafficate, sia nella elaborazione dell'articolo 18 della legge 40/1998 (la c.d. Turco-Napolitano) - internazionalmente riconosciuto come una buona pratica nella protezione delle persone trafficate.

Nel 2013, successivamente alle raccomandazioni del Gruppo di esperti sulla lotta alla tratta di esseri umani (GRETA),¹² è stata creata, in Portogallo, una Rete di Appoggio e Protezione delle Vittime di Tratta (RAPVT) per rispondere all'obiettivo di un più ampio coinvolgimento e di una maggiore cooperazione delle organizzazioni della società civile nella prevenzione, protezione e reintegrazione delle persone trafficate. La rete, coordinata dalla Commissione per la Cittadinanza e l'Uguaglianza di Genere (CIG) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composta da un totale di 23 entità governative, non governative e organi di polizia criminale. Tuttavia, solo un numero limitato delle 14 organizzazioni non governative che compongono la RAPVT è protagonista di interventi ricollegabili agli obiettivi della rete. In particolare, solo tre organizzazioni sono trasversalmente riconosciute come interlocutrici di riferimento nelle azioni di protezione e assistenza delle persone trafficate: si tratta delle tre organizzazioni che gestiscono le tre case di accoglienza per persone trafficate create nel paese negli ultimi anni. In tutti i casi, il loro intervento non si configura come un intervento di prossimità ed è tendenzialmente successivo alla segnalazione di uomini, donne e minori trafficati, che avviene prevalentemente attraverso l'attività di controllo degli organi di polizia criminale o di altre entità pubbliche come l'Autorità per le Condizioni di Lavoro (ACT) del Ministero dell'Economia e del Lavoro.

La ricerca in Portogallo

Sulla scia di un più ampio trend internazionale, negli ultimi dieci anni la tratta ha fatto registrare, anche in Portogallo, oltre a una crescente attenzione politica, anche un relativo aumento delle pubblicazioni sul tema.

Come evidenziavo in una esposizione della letteratura con la quale iniziavo lo studio del problema,¹³ la ricerca e la letteratura sulla tratta in Portogallo esprimono innanzitutto uno sforzo politico-istituzionale del paese di fronte al nuovo quadro politico e legislativo, internazionale e nazionale in materia e agli impegni che ne sono derivati. Per lungo tempo, esse sono state prodotte e/o commissionate, prevalentemente, a livello governativo o da parte

di istituzioni intergovernative, attraverso numerosi finanziamenti europei. Le organizzazioni della società civile sono intervenute in misura ridotta, e solo in tempi più recenti, nella produzione di studi sul tema. Sia pur con delle differenze, anche all'interno dell'accademia, la ricerca sulla tratta sembra rimasta in una posizione subalterna rispetto ad altri filoni di indagine considerati prioritari.

Per lungo tempo, gli obiettivi, spesso assai ambiziosi, delle prime ampie indagini sul tema, si sono concentrati sulla identificazione dei profili personali e sociali delle persone trafficate, sulle loro esperienze di tratta e sulle loro modalità di reclutamento, trasporto e sfruttamento.¹⁴ Alcuni studi si sono rivolti al trattamento della tratta nei media. In tempi più recenti, la persecuzione criminale dei trafficanti sembra essere divenuta il nuovo interesse di ricerca, oltre che la nuova preoccupazione politica, europea e nazionale.

L'analisi della letteratura esaminata metteva in evidenza, inoltre, alcune caratteristiche che, sia pure con delle differenze, ritroviamo nella più ampia letteratura internazionale. Una di questa è la ridotta esperienza di ricerche empiriche sul tema. Inoltre, gli studi analizzati vedono solo eccezionalmente la partecipazione dei protagonisti del problema. In particolare, appena 5 delle 65 pubblicazioni raccolte e esaminate vedeva un coinvolgimento, sia pur ridotto, delle persone trafficate. Una assenza che ritroviamo nella più ampia letteratura europea e internazionale. Quel che distingue l'esperienza portoghese è il fatto che l'incontro di ricerca con le persone trafficate non avveniva nelle case di accoglienza (*shelter*) preposte alla loro assistenza e (re)integrazione, dalle quali giungeva quello che ho altrove definito un "assordante silenzio".

Lo studio che sto attualmente realizzando costituisce la prima ricerca empirica caratterizzata da una esperienza di osservazione scientifica in una casa di accoglienza per donne trafficate. Tuttavia, ancora una volta, solo un numero estremamente ridotto di relazioni di intervista coinvolge direttamente uomini e donne migranti trafficati.¹⁵

La difficoltà di stabilire una relazione di dialogo con i principali soggetti di studio ha costituito un aspetto che mi ha messo alla prova da un punto di vista personale e professionale. Si trattava di una assenza inaccettabile, quasi scandalosa. Un silenzio inconciliabile con una concezione del sociale comprensibile solo attraverso la "partecipazione" del soggetto di studio e lo scambio simmetrico, "socialmente situato", tra ricercatore e ricercato.¹⁶ Con l'idea del-

la ricerca intesa in termini di “con-ricerca”.¹⁷ Con l’invito, proveniente dalla stessa antropologia postcoloniale e femminista, alla restituzione polifonica delle molteplici voci che si intrecciano nell’esperienza etnografica.¹⁸

Il lavoro di campo oggi suggerisce che le barriere che la ricerca ha incontrato nell’accesso ai migranti trafficati rinviino immediatamente alle barriere che essi possono incontrare nella possibilità di vedere rispettati i loro diritti e, in particolare, quello all’assistenza e all’integrazione. Barriere che lasciano i soggetti all’interno dell’“industria delle migrazioni” ma fuori dall’“industria del salvataggio”.

Per avvicinarci alla comprensione di queste barriere, può essere utile muovere da una breve analisi delle stime del problema in Portogallo.

Le stime del problema

Con il Primo Piano nazionale contro la Tratta di esseri umani (2007-2010) viene prevista, tra le altre cose, la creazione di un Osservatorio della tratta di esseri umani (OTSH) per la raccolta di dati sul problema: esso viene creato nel 2008 presso il Ministero della Amministrazione Interna (MAI) e, a partire dall’anno seguente, pubblicherà annualmente un rapporto sulla tratta.

Secondo l’OTSH/MAI, tra il 2008 e il 2014, sono state segnalate 1110 “potenziali vittime”¹⁹ delle quali poco più del 25% sono state confermate come tali dalle autorità preposte.²⁰ Circa il 71% di queste sono di origine europea (in particolare romena); 22% è di origine sudamericana (in particolare brasiliana), e il 7% di origine africana. Le stime del problema suggeriscono che il Portogallo è un paese di origine oltre che di destino e di transito di persone trafficate: circa il 25% delle “potenziali vittime” è costituito da uomini e donne portoghesi, sfruttati sia all’interno (41%) sia all’esterno del territorio nazionale (59%), in particolare in Spagna.²¹

La gran parte delle segnalazioni (circa il 43%) del periodo di riferimento si riferiscono a persone trafficate per sfruttamento lavorativo; il 39% a casi di sfruttamento sessuale e circa 8% ad altre forme di sfruttamento. Se si considera il totale delle 282 “vittime confermate”, la distanza tra le prime due forme di sfruttamento aumenta; in particolare, lo sfruttamento sessuale decresce fino al 21% mentre lo sfruttamento lavorativo aumenta fino al 75%. Si tratta di una tendenza contraria a quella europea dove, secondo l’EUROSTAT,²² tra il 2008 e il 2012, la maggior parte (tra il 62% e il 69%) delle “vittime identificate

e presunte” sono trafficate per sfruttamento sessuale, seguite dalla tratta per sfruttamento lavorativo (circa il 25%, che scende al 19% tra il 2010 e il 2012). La predominanza dello sfruttamento lavorativo si ricollega a una prevalenza di “vittime confermate” di sesso maschile (circa il 64%) rispetto alle “vittime confermate” di sesso femminile (circa il 36%). Ancora una volta si tratta di un trend contrario a quello europeo, dove la gran parte delle segnalazioni coinvolge persone di sesso femminile (80%).

Uno degli elementi che concorrono a dar conto di queste tendenze è il fatto che, come anticipavo, le segnalazioni di “potenziali vittime” di tratta, in Portogallo, avvengono prevalentemente attraverso l’attività di controllo delle autorità di polizia e/o di autorità pubbliche come l’Autorità per le Condizioni di Lavoro (ACT). Le organizzazioni della società civile - in particolare quelle con esperienza di persone in situazione di prostituzione - concorrono in misura ridotta alla segnalazione di eventuali persone trafficate.

Uno studio realizzato dall’Istituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (IEEI)²³ suggerisce che queste tendenze potrebbero essere differenti se vi fosse un maggiore coinvolgimento delle varie organizzazioni della società civile organizzata, in particolare di quelle con esperienza di intervento con uomini e donne in situazione di prostituzione. In particolare, attraverso la collaborazione di una rete informale di NGOs, i ricercatori presentano una stima del problema che triplicherebbe i casi di tratta, giungendo a 250-270 vittime all’anno e che suggerisce esperienze di sfruttamento parzialmente differenti da quelle descritte dalle stime ministeriali, con una prevalenza di casi di sfruttamento sessuale (67%) rispetto a quello lavorativo (30%). In linea di continuità con le stime europee, le vittime di sesso femminile (80%) prevarrebbero su quelle di sesso maschile (20%). Una sensibile differenza viene rilevata anche rispetto alle rotte e alle provenienze, con un flusso significativo di vittime nigeriane e di origine asiatica.

Il confronto tra le stime dell’IEEI e dell’OTSH/MAI non è privo di problemi. Esse si riferiscono a epoche non coincidenti: la rilevazione dell’IEEI decorre dal giugno 2010 al luglio 2012, mentre i dati dell’OTSH, con i quali sono confrontati i risultati, si riferiscono ai tre anni compresi tra il 2009 e il 2011. La differenza più significativa riguarda i criteri di rilevazione utilizzati dall’IEEI che conteggia, ad esempio, quasi 80 casi di vittime segnalate da altre vittime, con le quali queste avrebbero viaggiato durante il trasporto, o coabitato duran-

te lo sfruttamento. Non è scontato, inoltre, che la segnalazione delle vittime, soprattutto donne con esperienza di sfruttamento sessuale, muova da una condivisa definizione di tratta tra le differenti organizzazioni che partecipano alla rilevazione e con visioni non necessariamente coincidenti della vendita di sesso. Secondo lo studio dell'IEEI, soltanto sei organizzazioni delle trenta in contatto con “potenziali vittime” di tratta, segnalerebbero queste ultime. Una scelta che, in alcuni casi, è in aperta polemica con il sistema anti-tratta portoghese, che si caratterizza innanzitutto per la difficoltà di conciliare la identificazione, protezione e eventuale integrazione dei migranti trafficati con un paradigma securitario di gestione della tratta.

Le barriere di un paradigma securitario

“Un chiarimento all’arrivo delle vittime di sfruttamento. L’intervento di alcune organizzazioni governative e non governative di sostegno alle vittime e campagne di sensibilizzazione qui. (...) Inoltre, un intervento più attento del SEF [Servizio stranieri e frontiere], dove è stata ieri. Questo negli ultimi 10 o 12 anni, attenzione. Un intervento più attento e robusto del SEF alle frontiere per non lasciar entrare. Tornano indietro, ok? Per non lasciarle entrare perché si capisce che vengono a prostituirsi.” (Organo di Polizia Criminale)

Negli ultimi anni, il contenimento della migrazione illegale, la lotta al terrorismo e il contrasto della criminalità organizzata transnazionale, hanno incoraggiato un sempre maggiore investimento di risorse umane e economiche nella “militarizzazione”²⁴ delle frontiere dell’Unione europea. Uno dei problemi che restano aperti è quello dell’armonizzazione di questo approccio con altre esigenze, come quella della migliore gestione degli obblighi umanitari nei confronti di coloro che fuggono a guerre e persecuzioni, o della protezione delle persone trafficate.

La risposta al problema della tratta di cui dà conto uno dei rappresentanti della Polizia criminale intervistato durante la ricerca in corso, rinvia immediatamente alla problematica questione del rinforzo delle misure di sorveglianza e di controllo delle frontiere esterne, che caratterizza anche l’esperienza portoghese. Gli obiettivi di giustizia criminale di assicurare la persecuzione del crimine della tratta e di contenere la migrazione irregolare hanno anche incoraggiato molti paesi a rifiutarsi di fornire protezione e assistenza incondizionata ai migranti trafficati. In particolare, in Portogallo, i diritti di questi ultimi - come l’autoriz-

zazione di residenza per i cittadini di origine non europea - sono dipendenti da due condizioni: l'identificazione formale delle persone trafficate da parte delle forze di polizia²⁵ e la loro collaborazione con l'investigazione criminale.

Questo approccio securitario alla gestione della tratta costituisce una questione controversa, che ritroviamo in numerose esperienze europee e internazionali. Come ricorda Maggy Lee, esso ci mette a confronto con la doppia identificazione dei migranti trafficati come "vittime" e come "migranti irregolari", come persone "a rischio" e che "producono rischio", la cui mobilità deve essere controllata.²⁶

Una specificità della esperienza portoghese è la circostanza per cui i due elementi - l'identificazione formale delle vittime di tratta da parte delle forze di polizia e la necessità della loro collaborazione nel processo di investigazione criminale come condizione per l'accesso ai diritti connessi allo status di vittima - sono motivo di una storica tensione di alcune organizzazioni portoghesi - specialmente di matrice cattolica e/o abolizionista - e della loro riluttanza alla segnalazione alle autorità competenti di casi di tratta.²⁷

Nelle parole di una di queste organizzazioni:

"A volte in questo processo di collaborazione con la polizia si ha una rivittimizzazione. La persona è passata per una situazione di grande sofferenza in quanto trafficata e poi passa per una situazione di grande sofferenza in quanto vittima di tratta. Il processo per conseguire una autorizzazione di residenza è molto complesso, è molto lungo. (...) Le persone temono di dover tornare al paese di origine, non vogliono tornare". Insomma, modalità, tempi ed effetti della adesione delle persone trafficate agli obiettivi di giustizia criminale può rimanere lontano dall'effettivo riconoscimento dei loro diritti. Lo stesso processo criminale, oltre ad avere dei lunghi tempi, non assicura sempre la condanna dei trafficanti con il risultato di una "vittimizzazione secondaria"²⁸ nell'ambito del sistema di giustizia criminale.²⁹

Il risultato di tutto questo è la ricerca di altre strade da parte delle donne trafficate o delle stesse organizzazioni. "Le donne sono *espertas*:³⁰ conoscono le debolezze del sistema", sottolinea il rappresentante di un Organo di Polizia criminale. Al di fuori del cammino ufficiale previsto dal sistema anti-tratta, "il problema è aggirare la legge, aggirare il problema, trovare un articolo di legge che possa aiutare queste persone", afferma la rappresentante di una delle organizzazioni intervistate. In alcuni casi, alcune organizzazioni preferiscono chiedere l'aiuto

delle organizzazioni dei paesi vicini per proteggere le “loro vittime”.³¹

In realtà, nel paese, le organizzazioni della società civile non sempre esprimono o hanno sviluppato una posizione chiara riguardo all’approccio securitario che caratterizza la gestione del problema della tratta. Come anticipavo, le stesse organizzazioni che compongono la RAPVT non hanno sempre un’esperienza di intervento, protezione e assistenza delle persone trafficate. Intanto, la gran parte delle organizzazioni con esperienza di interventi di riduzione del danno con lavoratori e lavoratrici del sesso restano al di fuori da questa rete - il cui coordinamento fa capo a una entità con uno storico approccio abolizionista - e sembrerebbero preoccupate, innanzitutto, dalla necessità di distinguere il lavoro sessuale dalla tratta per sfruttamento sessuale - tradizionalmente sovrapposti dalle letture della prostituzione come una forma di violenza sulla donna.

I limiti del quadro concettuale della violenza di genere

“La vita gli ha insegnato a sopravvivere, a essere *espertas*. C’è qualcuna che viene con un obiettivo differente. Non intenda questo come una denigrazione o come una questione morale. Non ho dogmi. (...) [Le donne trafficate per sfruttamento sessuale] sono più difficili. Non vogliono stare da nessuna parte, vogliono andarsene via. Hanno bisogno di guadagnare denaro, capisce? E poi ci sono altre componenti, quella storia della vittima ... Insomma, ci può essere qualcuna in condizioni realmente difficili ma, chi viene ... per esempio, le prostitute, le signore, le vittime brasiliane, che si prostituiscono in Brasile e vengono qui per migliorare le loro condizioni di vita, giusto? Sì, signora, per continuare a prostituirsi ma per guadagnare di più. Loro non vogliono restare qui mesi interi senza far niente e con lavori con cui ...” (Organo di Polizia Criminale). A partire dagli anni Novanta, il movimento contro la violenza di genere ha contribuito a richiamare l’attenzione sul problema della tratta in quanto controllo e sfruttamento dei corpi umani. In molti paesi il quadro di riferimento della violenza contro le donne è stato strategicamente importante nel processo di maturazione di una coscienza politica e di adattamento alle politiche internazionali in materia di tratta. Tuttavia, una delle sue limitazioni è quella di aver alimentato, anche in Portogallo, un’immagine altamente stereotipata di uomini e donne trafficati, del loro aspetto, del loro comportamento, delle circostanze di tratta e sfruttamento nelle quali possono incontrarsi. Una immagine che ritroviamo nelle campagne di informazione e sensibilizzazione

degli ultimi anni, oltre che nel discorso delle organizzazioni governative e non governative coinvolte sul tema. Una immagine che non risponde sempre e che non risponde facilmente alle variegate esperienze di tratta e, in particolare, di tratta per sfruttamento sessuale.

Ancora una volta sono le parole di un rappresentante della Polizia criminale ad evidenziare i limiti del quadro concettuale della violenza di genere. Questo sembrerebbe rimanere distante dalle complesse esperienze delle donne trafficate che hanno un progetto migratorio e che si spostano per migliorare le proprie vite. Donne che possono avere una precedente esperienza di prostituzione o hanno acconsentito di attraversare le frontiere in modo illegale e di lavorare nella industria del sesso. Donne per le quali è più complessa l'auto-identificazione e l'identificazione in termini di "vittima", soprattutto quando non mostrano segni evidenti di sofferenza fisica o le cui condizioni di sfruttamento non rientrano perfettamente in una costellazione di inganno e abusi. L'esperienza empirica suggerisce, inoltre, che si tratta di donne che sembrerebbero avere scarse possibilità di essere protette e assistite in accordo con le proprie necessità e aspettative. È quanto emerge da una attenta analisi delle esperienze di protezione e reintegrazione di una delle case di accoglienza per donne trafficate presenti in Portogallo.

Nei tre anni, dalla sua apertura, nel 2014, al 2016, la casa ha accolto 21 utenti: 15 di esse sono di origine europea (3 di esse sono portoghesi), 3 di origine africana, 2 sudamericana. Circa metà delle utenti ha una esperienza di sfruttamento lavorativo, in particolare di servitù domestica; 4 di esse hanno una esperienza di mendicizia e 4 utenti entrano nella casa in quando "vittime di sfruttamento sessuale".³² Le esperienze di accoglienza nella casa sono estremamente diversificate, con soggiorni che possono durare una notte o estendersi ad alcuni mesi - in casi eccezionali, superano l'anno. Come nelle altre due case di accoglienza per persone trafficate presenti nel paese, negli anni sono stati registrati casi di fuga. La questione più rilevante è che le esperienze di accoglienza non corrispondono necessariamente a esperienze di (re)integrazione - soprattutto nei casi di sfruttamento sessuale. Secondo la direttrice della casa di accoglienza, solo nel caso di una donna trafficata e sfruttata sessualmente si può parlare di una "storia di successo". Si tratta dell'esperienza di una donna di origine europea che viene reclutata e trafficata da una amica che le promette un lavoro in un ristorante. All'arrivo in Portogallo la donna resta senza documenti e con forte limitazioni della li-

bertà; soffre restrizioni alimentari e subisce violenze fisiche. Attraverso l'assistenza della organizzazione che la accoglie, la donna riesce ad essere assistita nei problemi di salute, trova un lavoro in un ristorante come aiutante di cucina e riesce ad ottenere un'indennizzazione per il crimine subito. Con il denaro raccolto, la donna ritorna nel paese di origine. Questa "storia di successo" è anche la storia di una donna il cui profilo, oltre che esperienza di tratta, risponde certamente a quello della "vittima ideale": "una donna ingenua, che accreditava in qualsiasi persona", nel ricordo della direttrice della casa di accoglienza. Cosa avviene al di fuori della casa e del sistema di protezione e assistenza "ufficiale"? Le due persone trafficate che ho incontrato al di fuori della casa sono portoghesi con una esperienza di tratta in Europa e in Sud America: una di queste, con esperienza di sfruttamento lavorativo; l'altra, di sfruttamento sessuale. Nei due casi, la costruzione di una relazione di dialogo, che andata oltre la relazione di intervista, ha anche consentito di andare oltre le *thin stories*³³ ovvero i racconti ammissibili che, semplificando la complessità delle esperienze, rispondono alle esigenze richieste per l'accesso a uno status - come quello di rifugiato o di vittima di tratta - e ai diritti previsti. Con la prudenza suggerita dal ridotto numero di persone trafficate incontrate, devo evidenziare che le loro storie sono certamente storie di violenze e abusi ma sono anche storie tutt'altro che lineari. Si tratta di esperienze che si inseriscono in un quadro complesso di necessità e aspettative, costellato da aspirazioni che potrei definire romantiche, consumiste, edoniste. Sono storie che esprimono la ricerca di "nuove esperienze" come quella di conoscere nuove persone o un nuovo paese, magari per un soggiorno limitato, di alcune settimane o alcuni mesi. Storie che si configurano innanzitutto come "migrazioni imperfette", che mettono in gioco, tra le altre cose, lo scarso capitale economico e sociale dei loro protagonisti. Storie maturate in un contesto di necessità, che non sembrano seguire una attenta valutazione dei vantaggi e degli svantaggi della scelta migratoria, esponendo i suoi protagonisti a condizioni di vulnerabilità rispetto a esperienze di tratta. In tutti i casi il paradigma della violenza di genere non è sufficiente a spiegare queste esperienze. Da un punto di vista concettuale, la teoria del capitale sociale si presta a dar conto di questi vissuti e stimola una riflessione critica anche sulla loro vita dopo la tratta. Per coloro per i quali il percorso di assistenza e integrazione ufficiale non è una valida alternativa, il ritorno alla famiglia o

al paese di origine si configura come il ritorno alle stesse condizioni di vulnerabilità economica e sociale che precedevano l'esperienza di tratta. Intanto, nella valigia di ritorno, troviamo violenze e traumi, ma anche lo stigma della migrazione imperfetta e/o del commercio del sesso.

Conclusioni

L'esperienza portoghese degli ultimi dieci anni sembra suggerire una grande difficoltà del sistema anti-tratta nel garantire i diritti umani ai migranti trafficati rispondendo alle loro aspettative di protezione, assistenza e reintegrazione. Un paradigma securitario nella gestione della tratta e della migrazione irregolare ha sollecitato i vari paesi europei a rafforzare la cooperazione, condividendo informazioni e sviluppando strategie per migliorare i controlli alle frontiere. Tuttavia, la sicurezza dello Stato-nazione non sembra facilmente armonizzabile con la sicurezza dei migranti e i diritti umani di coloro che sperimentano situazioni di grave sfruttamento. Nel complesso, l'esperienza portoghese - dentro e fuori il sistema di protezione e accoglienza costruito negli ultimi anni - pone dubbi sulla possibilità che le questioni del lavoro e della migrazione possano essere risolte unicamente attraverso il quadro concettuale, politico e legale della tratta. Questo ultimo, focalizzando l'attenzione innanzitutto sulle reti criminali e sulla loro persecuzione, sembra allontanare l'attenzione dai problemi economici e socio strutturali che caratterizzano i differenti contesti. Il risultato è che la condanna e la lotta alla tratta convivono con la tolleranza dello sfruttamento lavorativo, specialmente dei migranti che sfuggono a una immagine semplificata e stereotipata di violenza e abuso.

Numerose le questioni che rimangono aperte, in Portogallo e in Europa. L'applicazione delle norme del lavoro anche per gli immigrati irregolari potrebbe essere una misura efficace, nel lungo termine, per prevenire la tratta? Nel caso della tratta per sfruttamento sessuale, il contrasto del problema potrebbe essere favorito dalla concessione di diritti sul lavoro e di residenza alle lavoratrici ed ai lavoratori del sesso migranti?

La risposta a queste domande, nel caso portoghese, sembrerebbe richiedere innanzitutto uno sforzo di condivisione dell'agenda e di un dialogo allargato ai vari attori del contesto politico e sociale con differenti posizioni rispetto alla vendita di sesso. La stessa ricerca sul tema si trova di fronte alla sfida della

indipendenza nel dialogo. Non meno ovvio, il dialogo nell'indipendenza: le organizzazioni governative e non-governative portoghesi sono pronte a un confronto al di fuori dei programmi e dei progetti direttamente gestiti?

- 1 Tra i più recenti contributi, ricordo qui il numero monografico della rivista «Anti-Trafficking Review», curato da Rutvica Andrijasevic e Nicola Mai (7, 2016). Esso raccoglie numerosi lavori che analizzano le diffuse rappresentazioni stereotipate della tratta. La riflessione converge nell'evidenziare come certe rappresentazioni presenti nel discorso pubblico e mediatico dei differenti continenti distruggono dalla crescente erosione dei diritti globali del lavoro, oltre a cancellare la complessità delle traiettorie di vita delle persone trafficate e di migranti, donne e lavoratori del sesso, etichettati come "a rischio" di tratta.
- 2 Goździak, E.M., *Empirical Vacuum: In Search of Research on Human Trafficking*. In R. Gartner; W. McCarthy, 2014.
- 3 Si vedano, al riguardo, i numerosi contributi di Ronald Weitzer. Un'interessante prospettiva è quella offerta da Claudia Cojocaru, giovane ricercatrice con un'esperienza di prostituzione e di tratta che, attraverso una narrazione auto-etnografica, riflette criticamente sulla ricerca di dettagli scioccanti e racconti di umiliazione e orrore tradizionalmente chiesti ai sopravvissuti alla tratta.
- 4 Secondo il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione della tratta di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (noto anche come Protocollo sulla tratta o Protocollo di Palermo), la tratta di persone indica il "reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi".
- 5 La ricerca "Trafficking of women for sexual exploitation in Portugal. A qualitative study of trafficked women, trafficking experiences and measures of assistance" è ospitata dal Centro di Ricerche e Studi di Sociologia (CIES-IUL) dell'Istituto Universitario di Lisbona (ISCTE-IUL) ed è finanziata dalla Fondazione per la Scienza e la Tecnologia (SFRH/BPD/93923/2013).
- 6 Cfr. Kempadoo, K.; Doezema, J., 1998; Uy, R., 2011; Christie, N. 1986; Hoyle C.; Bosworth M.; Dempsey, M. 2011.
- 7 La definizione della fattispecie criminale della tratta e dei diritti delle sue vittime furono sostenuti dalle attività realizzate, dal 2004, nell'ambito del progetto CAIM - Cooperation, Action, Research, Worldview. Il progetto, finanziato dalla EQUAL Community Initiative, è tradizionalmente descritto come una esperienza cruciale per il contributo al disegno delle politiche di prevenzione e lotta alla tratta elaborate in Portogallo, dal 2007, attraverso i Piani nazionali contro la tratta, che si sono susseguiti negli anni.
- 8 Cfr. Bordonaro, L.; Alvim F., in P.G. Silva et al., 2011; Campani G., Garosi E. 2003.
- 9 Si tratta della Conferenza internazionale "Politiche e pratiche di gestione della prostituzione e della tratta per sfruttamento sessuale" ospitata dal Centro di Ricerche e Studi di Sociologia (CIES-IUL) dell'Istituto Universitario di Lisbona (ISCTE-IUL) lo scorso 4 aprile 2017.
- 10 Cfr. GRETA, 2013. Santos Neves, M.; Pedra, C., 2012.
- 11 Santos, B. de S., 1991.
- 12 Il Gruppo di esperti sulla lotta alla tratta di esseri umani (GRETA), istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ha la funzione, di monitorare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione.
- 13 L'articolo è attualmente in un processo di peer review.
- 14 Cfr. Peixoto J. et al., 2005; Santos, BdeS et al. (2007).
- 15 Lo studio, caratterizzato da un approccio qualitativo della ricerca sociale, ha portato alla raccolta di oltre quaran-

- ta interviste a organizzazioni governative, non governative e organi di polizia criminale. Soltanto tre interviste coinvolgono direttamente uomini e donne con esperienza di tratta. La costruzione di una relazione di intervista è stata possibile innanzitutto attraverso la collaborazione della Polizia giudiziaria portoghese e della organizzazione brasiliana, Projeto Resgate. L'esperienza di osservazione scientifica in una casa di accoglienza per donne trafficate è stata possibile attraverso la collaborazione della organizzazione che gestisce la struttura, l'Associazione portoghese di appoggio alla vittima (APAV). Soltanto una delle persone trafficate intervistate ha avuto una esperienza di assistenza all'interno della casa di accoglienza in cui è stata realizzata l'esperienza di osservazione e solo una delle persone intervistate ha una esperienza di sfruttamento sessuale.
- 16 Cfr. Ferrarotti, F., *La sociologia come partecipazione*, Torino, Taylor, 1961.; Ferrarotti, F., *Sociologia: la scelta qualitative (riflessioni, una testimonianza personale, «La critica sociologica»*, 154-155, pp. 5-36. (2005).
 - 17 Cfr. Ferrarotti, F. *Storia e storie di vita*, Roma-Bari, Laterza, 1981.; Ferrarotti, F. *L'empatia creatrice. Potere, autorità e formazione umana*, Roma, Armando Editore, 2011.
 - 18 Cfr. Clifford, J., Marcus, G.E. (1986).; Crapanzano, V. Tuhami (1980). *Portrait of a Moroccan*. Chicago: University of Chicago Press; Dwyer, K. (1982).; Marcus, G. E., Fischer, M. F. (1986).; Rabinow, R. (1977).
 - 19 L'espressione "vittima potenziale" è utilizzata nell'ambito del sistema di monitoraggio della tratta portoghese con riferimento a una persona rispetto alla quale ci sono forti indicazioni dell'esistenza di una esperienza di tratta. Solo successivamente a una indagine di polizia le autorità competenti (Polizia giudiziaria-PJ e Servizio stranieri e frontiere-SEF) possono conferire lo status di "vittima confermata". In un numero elevato di casi le "vittime potenziali" non sono confermate in quanto tali per la mancanza di prove sufficienti del crimine di tratta.
 - 20 Elaborazione propria a partire da dati OTSH. Aggiornamento all'aprile 2015; i dati del periodo 2008-2013 sono aggiornati al settembre 2014.
 - 21 Clemente, M. (2017).
 - 22 Cfr. EUROSTAT (2013).; EUROSTAT (2015).
 - 23 Santos Neves, M.; Pedra, C. (2012). *A Proteção dos direitos humanos e as vítimas de tráfico de Pessoas. Rotas, métodos, tipos de tráfico e setores de atividade em Portugal*. Lisboa: IEEL.
 - 24 Lee, M. (2011).
 - 25 In particolare, il sistema di "Segnalazione-Identificazione-Integrazione" portoghese delle persone trafficate prevede che forze di polizia, organizzazioni non governative, potenziali vittime e membri della società civile possano segnalare casi di tratta nell'ambito del sistema di monitoraggio gestito dall'OTSH che, come anticipavo nelle pagine precedenti, è parte del Ministero della Amministrazione Interna (MAI) e lavora in stretta collaborazione con le forze di polizia. D'altra parte, indipendentemente da chi segnala la vittima, l'identificazione formale di questa è di responsabilità della Polizia Giudiziaria (PJ) o del Servizio Stranieri e Frontiere (SEF).
 - 26 Ibidem.
 - 27 Cfr. GRETA (2013).; Santos Neves, M.; Pedra, C. (2012).
 - 28 Campbell, R. (1998).
 - 29 Secondo il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, tra il 2008 e il 2014, solo il 57% delle oltre 50.000 azioni giudiziarie aperte in tutto il mondo hanno portato alla effettiva condanna dei trafficanti.
 - 30 Astute, abili, che comprendono velocemente le cose.
 - 31 Formalmente il Relatore nazionale può, quando giustificato dalla situazione della persona trafficata e, in particolare, nelle situazioni di particolare vulnerabilità, richiedere al Ministro dell'Interno il riconoscimento dello status di vittima e la relativa assistenza. Tuttavia, i colloqui con il Relatore nazionale confermano che questa procedura non è mai stata implementata.
 - 32 Non tutte le utenti entrate come potenziali vittime di sfruttamento sessuale sono state confermate come tali dagli Organi di polizia criminale e dalla stessa organizzazione che gestisce la casa di accoglienza. In alcuni casi, le indagini sono tutt'ora in corso; in altri, l'organizzazione riconosce un tentativo da parte delle migranti accolte di ottenere l'accesso ai diritti previsti dallo statuto di vittima di tratta (come l'autorizzazione di residenza per le donne di origine non europea) attraverso la fraudolenta denuncia del crimine.
 - 33 L'espressione *thin stories* è introdotta da Ravi K.S. Kohli nei suoi studi con i minori richiedenti asilo in contrapposizione alle *thicker stories* per enfatizzare il carattere superficiale e semplificato delle prime rispetto alle complessità delle esperienze vissute. Cfr. Kohli, RKS (2007).

CRIMINI CONTRO L'UMANITÀ E FLUSSI MIGRATORI: GLI INTERVENTI DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE

UMBERTO TRIULZI

Introduzione

Il tema di cui voglio parlarvi si colloca in un'area di studio che generalmente esula dagli approcci scientifici tradizionalmente seguiti nell'analisi ed interpretazione del fenomeno migratorio: quello demografico, sociologico, antropologico, storico, economico, geopolitico.

Mi rendo conto che grande parte dell'attenzione che oggi dedichiamo all'immigrazione, da oggi intendo da quando questo fenomeno sociale ed umano è diventato un problema a causa di un numero crescente di migranti che sbarcano sulle coste italiane, riguarda la qualità del nostro modello di accoglienza, la capacità di integrarli nella nostra società dando loro l'assistenza necessaria, l'opportunità di un lavoro, la dignità di una casa, l'istruzione.

Dunque, un approccio da paese di destinazione dei flussi migratori, ma anche da paese fortemente preoccupato dal fatto che nel 2016 sono stati intercettati sulla rotta del Mediterraneo centrale oltre 181.000 migranti irregolari, la grande parte dei quali ha raggiunto le nostre coste. Dati altrettanto preoccupanti si attendono anche per il 2017 e nessuna sa prevedere per quanto tempo assisteremo a sbarchi di queste dimensioni nel nostro paese.

Pensare di salvarsi da questi numeri erigendo muri, non solo materiali ma anche immateriali (norme più restrittive per l'ingresso dei migranti nei nostri paesi, respingimenti, centri di identificazione e di accoglienza che sono carceri ecc.), o comunque chiedendo, come fanno alcuni paesi membri dell'UE, di decidere da soli quali misure attivare, o non applicando le decisioni prese al massimo livello dalle istituzioni dell'UE (decisione 2015/1601 del Consiglio dell'Unione Europea sulla ricollocazione di 120.000 richiedenti protezione internazionale), non è una risposta che corrisponde ai valori sui quali abbiamo costruito la comune (almeno per ora) casa europea.

Ma quale è allora l'analisi che intendo proporre alla vostra attenzione? Non quella con la quale da economisti analizziamo il fenomeno migratorio e che

sinteticamente riassumo con le tre R: reclutamento, rimesse, ritorni¹. Abbiamo modelli e strumenti di analisi molto raffinati con i quali siamo in grado di stimare con una certa precisione gli effetti dell'immigrazione sia nei paesi di destinazione che nei paesi di origine dei flussi migratori. Relativamente all'impatto nei paesi di destinazione, la grande parte degli studi effettuati nei paesi avanzati giunge ad una conclusione abbastanza condivisa: noi riceviamo da loro, in termini di attività economiche svolte e tasse da loro pagate, più di quanto noi diamo loro in termini di servizi (case, lavoro, istruzione, servizi sanitari). Il problema emerso più di recente in tema di sicurezza, la presenza cioè di terroristi islamici che si infiltrano tra gli immigrati irregolari per portare i loro attacchi al cuore dell'Europa, come testimoniato dagli attentati di Parigi, Bruxelles, Berlino, ha complicato di molto la percezione del fenomeno migratorio ma non cambia nella sostanza i risultati degli studi economici sin qui svolti: i benefici indotti dall'immigrazione sono superiori ai costi.

L'area grigia del viaggio dei migranti

L'analisi che vi propongo oggi parte da una riflessione diversa, più complessa e al tempo stesso più drammatica. Tra i paesi di origine e i paesi di destinazione dei flussi migratori c'è un mondo di mezzo di cui sappiamo poco o nulla, un'area grigia poco studiata e poco monitorata che non ha padroni, né responsabili identificati, né autorità in grado di esercitare un controllo su quanto accade nel lungo viaggio intrapreso dai migranti per raggiungere le coste dei paesi europei mediterranei. È l'area costituita dai territori attraversati dai migranti, principalmente gli Stati dell'Africa subsahariana (Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa d'Avorio, Gambia, Senegal, Mali, Sudan, Somalia), nella quale influenti organizzazioni criminali gestiscono con grande efficienza, ma anche con disprezzo e grande dispendio di vite umane, un business molto redditizio e fuori da ogni controllo.

Guardando le immagini che i media ci propongono ogni giorno e leggendo i resoconti delle tragedie e delle violenze subite dai migranti durante l'attraversamento di questi Stati e il loro successivo imbarco su mezzi volutamente inadatti a portarli in salvo, mi domando se noi, come studiosi dei fenomeni sociali in generale e dei fenomeni migratori più in particolare, o semplicemente come membri della società civile, siamo consapevoli di quali

e quanti siano i reati imputabili agli organizzatori dei “viaggi della morte”; se conosciamo le norme di diritto internazionale, europeo e nazionale, che prevengono e condannano tali reati; se, in definitiva, pensiamo si possa fare qualcosa di meglio e di più non solo da noi (nei paesi di arrivo) e da loro (nei paesi di partenza), ma anche nello spazio senza confini politici, economici ed istituzionali in cui operano le organizzazioni che gestiscono i viaggi dei migranti irregolari. È la terra di nessuno, dove non albergano i diritti umani, dove non si applicano le leggi né internazionali né nazionali, dove i reati non vengono puniti, dove chi deve controllare non ha interesse o mezzi per farlo, lasciando in tal modo nelle mani di gruppi di criminali la gestione di un’attività che produce non solo enormi profitti ma che consente loro di commettere reati e violenze di ogni genere con la certezza dell’impunità. Per le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano professionalmente di migranti è evidente che la preoccupazione maggiore, una volta soccorsi in mare, è quella di garantire un’accoglienza che sia dignitosa e rispettosa dei diritti umani. Per chi vive nei paesi di provenienza è creare le condizioni, anche con il contributo europeo e degli Stati membri, per fermare i flussi migratori, per creare nuove opportunità di lavoro, per dare sicurezza e stabilità ai loro sistemi politici ed economici. E, tuttavia, perché si possa giungere, sia da noi che da loro, a situazioni che consentano di realizzare una migliore inclusione nella nostra società o per disincentivare le partenze dei migranti dai paesi di origine, e, dunque, per imparare a fare meglio quello che oggi facciamo male, occorreranno probabilmente tempi molto lunghi.

In attesa di soluzioni migliori da noi e da loro, forse dobbiamo incominciare a domandarci se non sia possibile fermare in qualche modo le organizzazioni dei trafficanti che gestiscono i viaggi di migliaia e migliaia di migranti provenienti da paesi diversi; che forniscono loro, grazie alla fitta rete di organizzazioni criminali che operano negli Stati attraversati dai migranti, i mezzi di trasporto per portarli sino alle coste di partenza; che dispongono di personale armato per sorvegliare la loro permanenza in luoghi recintati prima dell’imbarco; che utilizzano sofisticati sistemi di trasferimento delle ingenti somme di denaro riscosse da tali viaggi e che, infine, nello svolgimento di tutte queste attività ad alto rischio di trasporto per i migranti, ricorrono, per chi si ribella alle loro regole e ai loro sistemi, a violenze fisiche e psicologiche senza che la comunità internazionale e le sue organizzazioni

più rappresentative possano intervenire ². Quante donne, uomini, anziani e minori, dovranno ancora subire traumi e sofferenze di ogni tipo, lesioni personali, stupri e omicidi durante il trasporto via terra e ingenti perdite di vite umane nel trasporto via mare, prima che le istituzioni internazionali trovino il coraggio di fermarli?

Il punto da cui partire nella nostra analisi è esattamente questo: l'individuazione delle tipologie di reati imputabili ai diversi soggetti che operano per favorire l'immigrazione irregolare e gli strumenti normativi da attivare a livello internazionale, europeo e nazionale per arrestare i responsabili di questi reati e per smantellare le reti di criminali che organizzano i viaggi della morte.

Le Convenzioni internazionali e la disciplina italiana

Ritengo che nei confronti delle organizzazioni di criminali si possono individuare, pur nella diversità delle tipologie di reati previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e da due dei tre Protocolli addizionali firmati a Palermo (il Protocollo contro la tratta di persone, in special modo donne e bambini, e il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria) alcuni elementi costitutivi comuni che emergono con forza e altrettanta drammaticità nell'operato dei trafficanti di persone e di migranti. Il primo elemento è costituito dalle motivazioni che sottendono le attività dei trafficanti, ricavare direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o materiale, ed è a tale scopo che le loro organizzazioni hanno costituito strategicamente una vasta rete di criminali attivata in paesi diversi e che provvede ad intercettare la domanda dei migranti, ad organizzare il loro trasporto via terra e il trasferimento verso le coste di imbarco. L'impiego di mezzi finanziari e uomini per portare a termine il loro business è impressionante. Dai racconti dei sopravvissuti conosciamo, inoltre, le modalità con cui vengono effettuati questi trasporti e le violenze che subiscono durante tutto il viaggio per intimidirli, assoggettarli alle loro regole, privarli delle loro risorse, sfruttarne il lavoro, eliminarli fisicamente in caso di resistenza.

In questo ambito di azioni, non vedo molta differenza tra gli atti posti in essere dai responsabili della tratta, quali uso e minaccia della forza, rapimenti o altre forme di estorsione del consenso per lo sfruttamento economico della

prostituzione e/o altri reati a sfondo sessuale, e quelli commessi dai trafficanti per favorire l'immigrazione clandestina. La motivazione fondamentale per i responsabili di tali crimini resta il guadagno economico e la sua attuazione, attraverso il reclutamento, il trasporto e il trasferimento delle persone, comporta il sistematico ricorso ad atti criminali³. Il secondo elemento attiene al fatto che i reati di natura transnazionale devono essere commessi da un gruppo criminale organizzato, spesso con estesi collegamenti con le reti di criminali presenti nei paesi di immigrazione. Anche sotto questo aspetto non vi è molta differenza tra le due fattispecie di reati (la tratta di persone e il traffico di migranti): solo attraverso reti criminali ben organizzate e con grandi capacità operative e, al tempo stesso, grande flessibilità nell'adattarsi alle azioni di contrasto predisposte dalle autorità giudiziarie e dalle forze di polizia dei Paesi impegnati nelle attività di soccorso, come dimostrato di recente dalla loro capacità di modificare le rotte del traffico e quindi gli imbarchi dalle coste egiziane a quelle libiche, è possibile portare a termine con successo la loro missione. Il terzo elemento è quello che differenzia le due tipologie di reati e che evidenzia maggiormente i limiti dell'azione internazionale di contrasto all'immigrazione irregolare. I trafficanti sfruttano abilmente l'assenza di una normativa internazionale che consenta la perseguibilità dei reati quando commessi in acque internazionali e/o commessi in acque nazionali e territori appartenenti a Stati che non hanno aderito alle convenzioni internazionali o che, pure avendo aderito, non hanno attivato, come richiesto dai Protocolli di Palermo e dalle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (dicembre 1999), misure di cooperazione giudiziaria internazionale e/o di prevenzione "tutelando al contempo i diritti dei migranti oggetto del traffico clandestino". Gli stessi dispositivi previsti a livello europeo e a livello militare, come l'operazione EUNAV Formed (Operazione Sophia) decisa dal Consiglio Europeo nel maggio 2015 per lo smantellamento delle reti criminali del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale, non hanno prodotto i risultati attesi in quanto si tratta di interventi operativi attivati in acque internazionali senza possibilità di agire nelle acque nazionali dei Paesi di partenza dei barconi.⁴

In relazione a questo terzo elemento che rappresenta il vero *vulnus* della giurisdizione internazionale sul tema - l'assenza di misure in grado di rispondere efficacemente alle strategie messe in atto dai trafficanti per evitare i rischi

di essere arrestati e puniti per i reati commessi - una novità interessante è rappresentata dagli orientamenti espressi dall'A.G. italiana, ed in particolare da alcuni tribunali del Sud d'Italia (Catania, Reggio Calabria, Palermo ecc.), che, confermando la sussistenza della giurisdizione in merito ai reati collegati al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, hanno portato a sentenze innovative negli interventi coercitivi attuati in alto mare dalle navi italiane in servizio di polizia e a sanzioni severe nei confronti degli scafisti e dei trafficanti arrestati⁵. Novità che hanno trovato conferma in alcune sentenze della Corte di Cassazione e che sono da collegare, riprendendo la riflessione del giudice Ragazzi sulla repressione del traffico di migranti, alle strategie adottate dagli organizzatori dei viaggi per eludere la giurisdizione dello Stato di approdo dei migranti:

- i trafficanti, con modalità e natanti diversi a seconda delle coste di imbarco (egiziane o libiche), tendono a portare a termine la loro azione in acque territoriali internazionali trasferendo i migranti su barche più piccole per poi riprendere la rotta verso le coste di partenza
- i soccorritori, chiamati con un telefono satellitare, sono obbligati ad intervenire per la precarietà delle condizioni delle imbarcazioni portando in salvo così i migranti da rischi di possibili naufragi (obbligatorietà dell'azione di soccorso in situazioni di necessità, art. 54 comma 3 c.p.) e conducendoli nel porto vicino più sicuro.

Nel comportamento dei trafficanti, imbarcare più persone del dovuto su natanti insicuri e di qui la richiesta di soccorso, i giudici di merito (ordinanza del Tribunale di Catania in sede di riesame del 7.10.2013 al Bahlawan e altri) hanno ravvisato un disegno criminoso unitario e, come si legge nella sentenza, "una condotta tutt'altro che imprevedibile, ma anzi prevista, calcolata e sostanzialmente procurata azione di soccorso della polizia in mare italiana ed europea", che ha portato ad interpretare congiuntamente quanto disposto dal principio di soccorso di necessità con il principio previsto dall'art. 6 comma 2 c.p., secondo il quale un reato è commesso in Italia anche quando perpetrato solo in parte nel territorio dello Stato. L'esistenza di comunicazioni via radio o via telefono per la richiesta di soccorso da parte dei migranti, il loro trasbordo nella nave di soccorso e il trasferimento nell'approdo più sicuro sono atti che confermano il collegamento con il territorio dello Stato soccorritore. Di qui, la conferma della perseguibilità dei reati collegati

al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, quali appunto il naufragio provocato ad hoc, l'omicidio doloso per avvenuto soffocamento dei migranti nelle stive dei barconi o altri reati connessi alla pericolosità della navigazione, per i quali sono stati arrestati e condannati gli scafisti responsabili di tali reati, ma, di qui, anche l'esercizio di poteri coercitivi in spazi non soggetti alla giurisdizione nazionale, e quindi l'abbordaggio e l'ispezione di imbarcazioni, prive di bandiera e naviganti in acque internazionali, utilizzate per il traffico di migranti, con conseguente arresto degli scafisti a bordo e sequestro della nave (come previsto dall'art.10 dalla Convenzione sul diritto del mare, UNCLOS, e dall'art.8 del Protocollo contro il traffico di migranti).

Sulla base dell'interpretazione data dalla giurisdizione italiana e tenuto conto sia della dimensione assunta dai flussi di migranti che cercano di raggiungere le nostre coste, sia dell'elevato numero di persone annegate in mare⁶, ma anche delle sempre più sofisticate modalità operative messe in atto per eludere i controlli delle autorità preposte alla sicurezza e al soccorso in mare, ci domandiamo se non sia possibile pervenire a considerare gli atti commessi dalle organizzazioni criminali transnazionali nei riguardi dei migranti come reati ben più gravi di quelli connessi al traffico clandestino.

Occorre anche considerare che le organizzazioni, per evitare il rischio di vedere accusati e arrestati gli scafisti appartenenti alle loro reti, ricorrono sempre più spesso, con la forza o il ricatto, all'impiego di singoli migranti in grado di guidare, dopo il loro trasferimento su natanti più piccoli, le imbarcazioni utilizzate per la parte finale del viaggio. Una strategia di difesa perfetta che evita possibili conseguenze penali ma che pone ulteriori problemi ai magistrati italiani non solo per l'accertamento delle responsabilità del personale occasionalmente alla guida dei barconi e non appartenente all'organizzazione ma perché, di fatto, allontana la possibilità di perseguire direttamente i veri responsabili di tali viaggi. La Convenzione di Palermo sottoscritta nel 2000 e i tre Protocolli annessi alla Convenzione hanno rappresentato un enorme passo avanti nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale nella consapevolezza della necessità di pervenire tra gli Stati membri delle Nazioni Unite ad accordi più efficaci finalizzati a: a) ravvicinare le legislazioni nazionali nella lotta a determinate condotte criminose, sia sotto il profilo delle fattispecie incriminatrici, sia sotto il profilo della prevenzione; b) migliorare i meccanismi di cooperazione giudiziaria.

A sedici anni dalla firma della Convenzione di Palermo non sembra, tut-

tavia, che si siano fatti passi rilevanti in direzione sia del riavvicinamento delle legislazioni che in materia di cooperazione giudiziaria per il contrasto all'immigrazione clandestina.

Dunque, ritardi nell'attuazione della Convenzione, meccanismi legislativi ancora inadeguati nei singoli Stati e che faticano a cooperare, approcci diversi alla lotta contro il crimine transnazionale, mentre le organizzazioni criminali dimostrano di essere "globalizzate" e di sapere sfruttare bene il loro vantaggio comparato. Sono, infatti, loro gli unici a governare, con la compiacenza degli Stati attraversati dai migranti, l'area grigia di cui abbiamo parlato e i territori da dove partono le imbarcazioni in direzione delle coste italiane, ad assumere decisioni e cambi di strategia in tempi molto rapidi, ad avvalersi di una efficiente rete di collegamenti internazionali. Il nemico è questo, ha risorse umane, mezzi finanziari e capacità organizzative imponenti, mentre sul fronte europeo il problema degli immigrati irregolari sta creando fratture insanabili e dilaniando la coscienze di tanti uomini e donne che credono nella libertà e nel rispetto dei diritti universali.

Da dove partire per fermare "i viaggi della morte"?

Ritengo siano tre i livelli di analisi sui quali occorre approfondire la nostra capacità di indagine e sui quali lavorare con più determinazione: il livello internazionale, quello europeo e quello nazionale⁷.

Partiamo dal primo, cercando di verificare se nella Convenzione di Palermo e nei protocolli addizionali i reati gravi presi in considerazione (*serious crimes*) per i trafficanti di migranti possono essere considerati crimini contro l'umanità. Tra i crimini contro l'umanità disciplinati dall'art. 7 dello Statuto della Corte Penale Internazionale (adottato nel 1998 e in vigore dal 2002), troviamo molte delle tipologie di reati commessi dalle organizzazioni transnazionali dei trafficanti, come l'omicidio, la riduzione in schiavitù, il trasferimento forzato della popolazione, l'imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale, lo stupro e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità, la persecuzione contro un gruppo o una collettività ispirata da ragioni di ogni ordine, ed altre azioni di analogo carattere dirette a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni alla loro integrità fisica o alla salute fisica o mentale. Perché questi atti, inoltre, siano considerati cri-

mini contro l'umanità occorre, come riportato dall'art.7, che siano commessi "nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e "con la consapevolezza dell'attacco". Nella fattispecie dei reati commessi dagli organizzatori del traffico di migranti ritroviamo entrambi questi elementi: a) l'organizzazione messa in piedi dai trafficanti necessita di un piano strutturato e perfettamente organizzato a tale scopo, un piano sistematico ed esteso di "attacco", inteso non come azione militare diretta contro i soggetti viaggianti, ma come azione gestita in forma armata e sotto il controllo di sorveglianti che attuano azioni criminali e discriminazioni di ogni genere (economiche, etniche, religiose) per assicurarsi che i migranti, centinaia di migliaia di migranti provenienti da paesi diversi, raggiungano non l'approdo sicuro per tutti sulle coste europee, l'elevato numero di perdite di vite umane in mare ne è la testimonianza, ma il luogo dove saranno abbandonati in attesa dei soccorsi; b) la circostanza che la domanda del viaggio espressa dai migranti avvenga in forma volontaria e non sia estorta dai migranti non cambia la natura e la sostanza dell'attacco, il piano è organizzato in modo "consapevole", con grande efficienza di uomini e mezzi per assicurarne il successo, il loro trasferimento dal luogo di partenza sino ai limiti delle acque internazionali.

Se questa interpretazione appare condivisibile, pur nella consapevolezza della problematicità di taluni profili interpretativi concernenti l'integrazione dei requisiti dell' "attacco alla popolazione civile" come disegno politico, e dell' "organizzazione" come comprensiva anche delle organizzazioni criminali, e dunque si ritiene possibile attribuire ai trafficanti le disposizioni previste, ad esempio, dallo statuto della Corte Penale Internazionale, ne consegue che chi gestisce questi viaggi con l'uso della forza e della violenza e su larga e sistematica scala è passibile di essere incriminato per reati contro l'umanità. A questo punto gli Stati membri dell'ONU, ed il suo più importante organo decisionale, il Consiglio di Sicurezza, possono decidere di intervenire per proteggere, anche con l'uso della forza, ma sempre nel rispetto del principio di proporzionalità della risposta, i migranti dalle gravi violazioni di diritti umani a cui sono sottoposti da parte degli organizzatori di questi traffici. Il Consiglio di Sicurezza può anche assumere una risoluzione perché siano attivati interventi nei confronti dei governi sovrani che, pur avendo approvato le Convenzioni di cui si è parlato, e comunque adottato i Trattati per la difesa

dei diritti umani, si sono dimostrati impotenti o riluttanti ad impedire che queste violenze siano esercitate nel proprio territorio o ad attivare azioni di cooperazione internazionale per contrastare l'immigrazione illegale. Forse occorrerà del tempo perché gli Stati membri delle Nazioni Unite e il suo massimo organo decisionale giungano ad un accordo condiviso sulle procedure da attivare per concedere l'autorizzazione ad intervenire e punire le organizzazioni criminali responsabili di questi crimini, ma questa, a nostro avviso, è la strada più diretta, ma non meno difficile, per procedere a contrastare il traffico di migranti a livello internazionale.

A livello europeo, l'attenzione per il fenomeno migratorio è cresciuto di pari passo agli eventi drammatici che si sono verificati negli ultimi anni con il massiccio ingresso di migliaia di migranti sul suolo europeo avvenuto attraverso il mare Mediterraneo o attraverso i paesi dell'area Balcanica. Le istituzioni dell'UE, Consiglio e Consiglio Europeo, hanno introdotto misure e linee di azione volte a definire una politica migratoria più efficace per la gestione dei flussi di migranti regolari e richiedenti asilo (ma l'accordo di reinsediamento non ha funzionato), prevenire l'immigrazione irregolare, aumentare i livelli di sorveglianza attraverso diverse operazioni di ricerca e salvataggio di vite in mare (operazione Triton, Poseidon), ma anche avviato operazioni contro le reti di criminali (l'operazione della missione militare EUNAVFOR MED -Sophia rafforzata con la missione civile EUCAP Sahel Niger).

Il risultato di tutte queste iniziative, se pure da considerare in modo positivo perché vedono gli Stati europei e le agenzie dell'Unione operare congiuntamente per operazioni di soccorso, si è dimostrato insufficiente a fare fronte al vero problema di cui stiamo discutendo, le azioni da avviare per smantellare le reti di criminali responsabili "dei viaggi della morte". La questione dei migranti è oggi il punto di tensione più forte che sta portando al collasso l'Unione Europea. L'immigrazione è il fenomeno a più alta intensità politica e a più alto impatto sociale con cui si confronta la società civile europea.

Il problema di come intervenire per fermare ed eventualmente arrestare i responsabili del traffico di migranti non è risolto in quanto nessuno Stato europeo è disposto, con l'eccezione forse dell'Italia, e in assenza di dispositivi legislativi approvati a livello internazionale, ad intervenire per arrestare i responsabili di questi viaggi e per esercitare l'azione penale nei loro confronti. Se la lotta e la repressione del traffico dei migranti risponde ad un interesse

comune degli Stati membri ne consegue che la responsabilità per la punizione dei criminali catturati non può gravare su un unico Paese e che l'esercizio dell'azione penale deve essere un'azione condivisa. Occorre aggiungere un altro motivo per cui è necessario lavorare di concerto su questo tema. Con l'abolizione delle frontiere interne all'area Schengen il principio di garantire la sicurezza per tutti, quindi anche esercitando la potestà punitiva nei confronti di chi favorisce l'ingresso irregolare di migranti nel territorio dell'UE, deve essere considerato come un obiettivo superiore di difesa della sovranità territoriale degli Stati europei, e quindi l'esercizio di tale potestà deve essere riconosciuto legittimo. L'obbligo di intervento a difesa della sovranità territoriale degli Stati membri è tanto più condivisibile quanto più è evidente che il fenomeno migratorio avviene in totale violazione dei diritti fondamentali dei migranti, e quindi in condizioni non conformi con quanto previsto non solo dalle convenzioni internazionali recepite dagli ordinamenti nazionali ma con i valori civili, etici e di rispetto dei diritti umani su cui è stata costruita l'Unione Europea.

Il terzo livello è quello nazionale. L'Italia ha fatto scelte coraggiose, grazie ad alcune Procure e ai giudici di Tribunali regionali, che hanno fatto della lotta al traffico di esseri umani nel Mediterraneo centrale la loro missione principale innovando la prassi giurisprudenziale⁸. Il Tribunale di Catania, ad esempio, in alcuni casi di naufragio ha considerato i migranti salvati in mare non come indagati del reato di immigrazione clandestina ma come testimoni del naufragio, e quindi ascoltati nei processi contro gli scafisti arrestati. Registrare le loro testimonianze nella fase dell'indagine, attraverso lo strumento degli incidenti probatori, senza aspettare l'avvio dei processi, ha rappresentato un ulteriore apporto innovativo che ci auguriamo possa trovare conferma ed attuazione in altri processi contro i trafficanti.

La lotta contro il traffico di esseri umani è solo all'inizio, il tribunale di Catania riesce "a punire gli scafisti, e gli uomini al timone dei gommoni e dei pescherecci, ma quando si tratta di colpire i trafficanti si confronta con i limiti imposti dalle stesse leggi internazionali e dalla mancanza di collaborazione da parte degli altri Stati e dai loro governi"⁹.

In alcuni casi, è stato possibile individuare i trafficanti e con le intercettazioni telefoniche e le testimonianze dei migranti si è arrivati anche ai loro nomi. Ma quando, ed è il caso dell'Egitto, si è cercata la collaborazione con le au-

torità giudiziarie per richiedere rogatorie e, soprattutto, l'estradizione delle persone identificate come trafficanti internazionali di essere umani, questa non è stata concessa.

In conclusione, la risoluzione dei numerosi e drammatici problemi sollevati dall'immigrazione irregolare non può essere cercata solo attraverso una interpretazione "estensiva" di una o più norme della legislazione nazionale di riferimento ma occorre che, nell'ambito di una più coerente strategia internazionale, europea e nazionale di gestione del traffico dei migranti, vengano assunte decisioni che possiamo così riassumere: definire regole chiare ed accettate da tutti gli Stati membri in relazione al contrasto al traffico di migranti; attivare forme di cooperazione più efficaci a livello internazionale ed europeo, soprattutto attraverso lo scambio di informazioni di *intelligence* in grado di potenziare la capacità investigativa degli organi giudiziari e di sicurezza preposti al contrasto all'immigrazione clandestina e al terrorismo; predisporre azioni di sostegno ed assistenza agli Stati non in grado di contrastare, per carenza di risorse interne, apparati di sicurezza non affidabili e professionali, istituzioni giuridiche non adeguate, la presenza delle organizzazioni di trafficanti nei loro territori.

Siamo solo all'inizio di una battaglia giudiziaria e umanitaria di *law enforcement* che deve essere intrapresa a livello globale per salvare vite umane, assicurare il rispetto dei diritti umani dei migranti, ridare speranza e dignità di vita a chi è costretto a fuggire dal proprio paese. Le istituzioni internazionali, la società civile organizzata, noi tutti, non possiamo permettere di perderla.

1 R.Pietrelli, U.Triulzi, *L'interdipendenza del fattore lavoro: i flussi migratori internazionali*, in P. Montalbano, U. Triulzi, 2012.

2 A. Annoni, 2015.

3 M. Ventrella, 2016.

4 S. Ragazzi, *Nuove esperienze nell'indagine e nella repressione del traffico di migranti: dalla dimensione nazionale a un approccio europeo*, Paper presentato al Seminario della Queen Mary University, Londra, 27- 28 giugno 2016 sul tema "La crisi europea: qual è il futuro delle leggi e delle politiche sull'immigrazione e sull'asilo?".

5 G. Cataldi, 2015.

6 Dall'inizio di questo decennio hanno perso la vita in mare nel tentativo di raggiungere le nostre coste oltre 13.000 migranti. Solo nel 2016, e non conosciamo il numero dei migranti deceduti nel trasferimento via terra, 4.500 persone sono annegate a causa del ribaltamento delle carrette del mare, soffocate dai fumi dei motori, private di

cibo ed acqua o semplicemente calpestate dai piedi di altri immigrati, come avvenuto di recente per venti giovani donne africane i cui corpi sono stati trovati sul fondo di due gommoni.

- 7 Queste riflessioni nascono all'interno di un gruppo di lavoro costituito presso la Sapienza Università di Roma coordinato dall'autore e presieduto dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma Giovanni Salvi.
- 8 Per un'analisi delle innovazioni introdotte si rinvia all'intervento del Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma, Giovanni Salvi, tenuto al *Consultative Forum of European Prosecutors General* della Commissione europea ed Eurojust, tenutosi all'Aia il 3 giugno 2016, dal titolo "New Challenges For Prosecution Of Migrants Trafficking: From Mare Nostrum To Eunavfor Med. The Experiences of An Italian Prosecution Office.
- 9 A. Camilli, 2016.

MIGRAZIONI EURO-MEDITERRANEE: STRATEGIE STRUTTURALI PER USCIRE DALL'IMPASSE POLITICA E SOCIALE NELL'UE

EMANUELA C. DEL RE

Ritratto di uno stato d'emergenza

La questione migratoria è cruciale per l'Europa ed è destinata ad occupare le agende politiche degli Stati membri e delle istituzioni europee per gli anni a venire¹. Le migrazioni sono state presentate - tanto nel dibattito pubblico quanto nelle parole degli esperti - come una sfida che richiede risposte coordinate a livello europeo, coinvolgendo quindi sia gli Stati membri sia le istituzioni centrali comunitarie. È bene notare, però, che nonostante le recenti "crisi migratorie", che hanno sollecitato risposte per far fronte all'emergenza, l'Unione Europea è a lavoro da oltre vent'anni per lo sviluppo di una politica migratoria onnicomprensiva basata sul principio della libera circolazione delle persone².

Mentre il 2015 sarà ricordato dall'Europa come l'anno di quella che è stata definita "crisi dei rifugiati", altre zone del mondo stanno affrontando la questione da molto più tempo, con ondate migratorie di maggiore intensità.³ In Europa la cosiddetta "crisi" dei rifugiati ha avuto un impatto tale da mettere in discussione alcuni dei valori fondamentali e dei pilastri su cui si fonda il progetto culturale europeo. Fino all'inizio della cosiddetta "crisi", la migrazione verso l'Europa era considerata una tra le tante altre questioni, e non era vista come una priorità assoluta. Nonostante l'evidente connessione tra migrazione e diritti umani, sviluppo e sicurezza, il fenomeno migratorio è restato per lungo tempo una questione "marginale" per l'Unione Europea, una questione che i singoli Stati membri erano chiamati a risolvere "internamente". Per l'Unione Europea, mobilità umana e migrazione sono due fenomeni che potrebbero essere separati e, dunque, governati disgiuntamente a livello politico: l'Unione Europea sarebbe responsabile delle migrazioni all'interno dell'Europa, mentre le istituzioni internazionali sarebbero responsabili della questione della mobilità umana a livello globale. Questo approccio duale ha spesso portato a politiche fallimentari.

Negli ultimi due decenni la migrazione verso l'Europa è stata definita "mi-

sta”.⁴ Il concetto di “migrazione mista” fa riferimento generalmente a flussi composti da varie categorie di migranti, con motivazioni diverse ed esigenze di protezione differenti, che percorrono le stesse rotte migratore utilizzando gli stessi mezzi di trasporto e affidandosi alle stesse reti di contrabbando. Questo concetto è divenuto sempre più importante e centrale nel campo della politiche migratorie sin dal 2000, da quando l’ACNUR, l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ha lanciato le *Consultazioni Globali sulla Protezione Internazionale dei Rifugiati*⁵ in risposta a ciò che l’Alto Commissariato considera(va) una crisi di protezione internazionale. Quello che è emerso è che le migrazioni possono essere causate da una combinazione di differenti motivazioni e fattori, e ciò significa che è necessario un approccio politico differenziato. La natura complessa e mista dei flussi migratori nel Mediterraneo mette in discussione la coerenza e l’efficacia del quadro normativo e politico europeo in materia di migrazione, e in particolare il Regolamento di Dublino⁶ secondo cui la responsabilità dell’esame di una domanda d’asilo è dello Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore in relazione all’ingresso del richiedente nell’UE. Poiché per molti migranti lo Stato membro d’ingresso è solo un paese di transito, molto spesso ci si rifiuta di farsi identificare e di lasciare le proprie impronte digitali perché non si vuole essere registrati nel paese in cui si è approdati ma ci si vuole dirigere verso un altro Stato membro. La Germania, per esempio, ha sospeso le regole di Dublino per consentire l’identificazione e la successiva registrazione dei rifugiati siriani sul suo territorio. Questo, insieme alla questione della redistribuzione i migranti in base alle quote - fortemente osteggiata da Paesi come l’Ungheria, per esempio - richiede che i leader europei rivedano seriamente la normativa vigente.⁷

Il quadro giuridico e politico dell’Unione Europea in materia di migrazione si basa sull’assunto che vi sia una distinzione tra “migrazione volontaria” e “migrazione forzata”.⁸ Pertanto, l’UE sostiene che la migrazione non sia mista e che le persone migrino per un’unica ragione, ovvero per motivi di lavoro, per questioni di studio, per richiedere la protezione internazionale, per il ricongiungimento familiare, eccetera. Partendo da tale assunto, l’attuale struttura normativa europea sulle migrazioni ha prodotto una serie di antinomie - migrazione volontaria *versus* migrazione forzata, migrazione *versus* asilo, controllo *versus* protezione - e molte categorie di migranti con propri diritti e specifici limiti che hanno creato molta confusione. La raccomandazione

principale del Consiglio d'Europa e della Commissione Europea è quella di riformulare il quadro normativo europeo in materia di migrazione al fine di creare un sistema giuridico unico e stabile che possa tener conto e considerare il migrante nella sua dimensione di individuo, di essere umano.

Mutare le prospettive

Le azioni più significative intraprese dall'Unione Europea in materia di migrazione sin dall'inizio della cosiddetta "crisi dei rifugiati" comprendono:

- a) le Conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2014⁹ secondo cui le politiche migratorie devono diventare una parte integrante molto più rilevante all'interno delle politiche esterne e di sviluppo dell'Unione, attraverso il potenziamento e l'espansione dei programmi di protezione regionale e l'intensificazione della cooperazione coi Paesi terzi;
- b) le Conclusioni del Consiglio Europeo del 23 aprile 2015¹⁰ sul rafforzamento della presenza dell'Unione Europea sul mare, la lotta contro i trafficanti, la prevenzione dei flussi migratori clandestini e il rafforzamento della solidarietà e della responsabilità interne;
- c) le Conclusioni del Consiglio Europeo del 25/26 giugno 2015¹¹ sul programma di *relocation*/redistribuzione dei richiedenti asilo nell'Unione Europea e sulla cooperazione con i Paesi di origine e di transito;
- d) l'Agenda Europea sulla Migrazione¹² che risponde alle priorità politiche individuate dal Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker e che si basa su quattro pilastri: 1) ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; 2) salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; 3) una politica di asilo forte e 4) una nuova politica di migrazione legale;
- e) il Nuovo Quadro di Partenariato per la Migrazione¹³ con il Mali, la Nigeria, il Niger, il Senegal e l'Etiopia introdotto dall'Unione Europea nel giugno 2016, che costituisce uno degli elementi chiave della Strategia Globale dell'Unione Europea¹⁴;
- f) l'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera per garantire all'Europa la protezione delle proprie frontiere esterne.¹⁵

Il Quadro di Partenariato per la Migrazione (*Migration Partnership Framework*, MPF) ha l'obiettivo principale di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi di origine, transito e destinazione. Al momento il quadro è attuato in cinque paesi ritenuti prioritari dall'Unione Europea: Niger, Nigeria, Sene-

gal, Mali e Etiopia. Fin dal suo lancio nel giugno 2016, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno portato avanti azioni strategiche per garantirne il successo. Negli ultimi mesi, i Commissari europei e i leader politici degli Stati membri, preceduti da missioni tecniche degli alti funzionari delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, hanno visitato più volte i paesi africani con cui è stato firmato il partenariato.¹⁶ Inoltre, la Commissione Europea ha proposto iniziative chiave come il Piano Europeo per gli Investimenti Esterni (PIE)¹⁷ per incoraggiare gli investimenti in Africa e nei Paesi del Vicinato, e ha favorito l'adozione del Quadro Comune sui Reinsediamenti (URF)¹⁸ per istituire una politica comune europea in materia di reinsediamento intesa a garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa.

I primi risultati della nuova politica europea nei cosiddetti paesi terzi ritenuti prioritari in materia di migrazione sono già visibili in Niger, dove sono state intraprese azioni per combattere il traffico dei migranti e dove è stato avviato un tavolo istituzionale per la gestione dei flussi migratori tra l'Africa e l'Unione Europea. Inoltre, è stata rafforzata la cooperazione con il Senegal e il Mali, le cui ultime Procedure Operative sono in fase di finalizzazione.¹⁹

I negoziati per gli Accordi di Riammissione con la Nigeria sono stati aperti nell'ottobre 2016.²⁰ Le azioni con gli altri Paesi partner proseguono e saranno ulteriormente intensificate nel corso del 2017. L'Unione Europea ha intensificato il suo sostegno all'Africa attraverso la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)²¹ e il Fondo Fiduciario dell'UE per l'Africa²² per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa. Nel quadro del Fondo Fiduciario, sono stati firmati contratti a sostegno delle azioni previste nel Piano d'Azione La Valletta²³ per quasi 400 milioni di euro. Lo scorso febbraio, alti funzionari dell'Unione Europea si sono riuniti a Malta per fare il punto sullo stato dell'arte dell'attuazione del Piano di Azione concordato nel Vertice de La Valletta nel 2015 e per adottare le raccomandazioni del Processo di Rabat e del Processo di Khartoum.²⁴ In quella stessa occasione, l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, ha consegnato i primi diplomi a 89 ufficiali della Guardia Costiera libica, addestrati dai colleghi europei nel contesto dell'operazione Sophia. La loro formazione era volta a rafforzare la capacità della Guardia Costiera libica di salvare vite umane e di combattere il

traffico di esseri umani, nonché di monitorare le coste libiche prevenendo il traffico illecito di armi, droga e petrolio.²⁵

Questo corpus politico di sostegno allo sviluppo dei Paesi terzi sembra essere la migliore azione possibile per il riconoscimento dell'interdipendenza tra i Paesi di origine e di destinazione dei migranti, e costituisce una novità nell'approccio al problema. Tuttavia, emergono molti dubbi sulla sua reale efficacia e sui potenziali effetti negativi. Una delle critiche avanzate riguarda l'effettivo utilizzo da parte dei Paesi di origine degli 8 miliardi garantiti dall'Unione Europea che andrebbero a finanziare misure di controllo delle frontiere e di gestione dei migranti. Inoltre, i fondi sono erogati a Paesi i cui governi, secondo Van Dillen ad esempio, sono regimi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, come l'Eritrea e il Sudan²⁶. Ciononostante, l'aspetto positivo del Quadro di Partenariato per la Migrazione è che cambia la prospettiva, e di fatto garantisce opportunità lavorative alla popolazione residente nei Paesi terzi attraverso il micro-credito, e promuove lo sviluppo della resilienza femminile. Di certo è necessario il monitoraggio dell'iniziativa perché l'UE non lasci soli i paesi a gestire il processo e perché i paesi beneficiari dimostrino nel concreto quali benefici trae la popolazione dalle iniziative. Intensificare il rapporto tra i paesi dell'UE e i paesi beneficiari a tutti i livelli - dalle amministrazioni locali ai piccoli imprenditori alle università - è fondamentale.

Parole-chiave e immaginario

“Gestire” e “proteggere” sono le due parole-chiave che, sebbene con sfumature e significati diversi, emergono dai discorsi dei politici europei appartenenti sia all'ala liberale sia a quella restrizionista. Oggi più che mai è necessario che ai cittadini vengano rivolte parole di rassicurazione, che vengano date loro spiegazioni concrete per far fronte alla propaganda, che vengano sostenute nuove azioni e favoriti nuove strategie di intervento a livello di comunità locali per gestire il fenomeno migratorio. Le reazioni delle piccole comunità all'interno dell'Unione Europea che hanno accolto con favore i migranti rivelano che il ruolo dei mass media è dirimente, e che le comunità hanno sempre ospitato i migranti e che gli arrivi degli ultimi anni non sono più numerosi rispetto al passato, ma è a causa della rappresentazione mediatica del fenomeno che la popolazione ha sviluppato un senso di paura e forme di resistenza alla presenza dei migranti.²⁷ Ciò non significa sminuire l'indubbio impatto - sia

positivo sia negativo - delle migrazioni sulle comunità locali, ma è il segnale dell'assoluta urgenza di rispondere correttamente alle domande e alle questioni sollevate dai recenti accadimenti. La questione della rappresentazione narrativa e iconografica delle migrazioni è fondamentale perchè influisce fortemente sull'opinione pubblica, stretta in un'alternanza di emozioni che vanno dalla paura (invasione, persone nere, terroristi, donne velate, malattie, criminali ecc.) alla pietà (bambini scalzi nella neve, madri che piangono, corpi inermi, morti nel Mediterraneo, persone messe in salvo in condizioni spaventose, ecc.). L'appello alla razionalità è raro, e parole come "gestione" assumono un significato diverso a seconda dell'ideologia sottesa, sebbene sia chiaro che vi sia una esigenza evidente in termini di logistica, e la necessità da un lato di evitare la morte dei migranti lungo la rotta, qualunque essa sia, e dall'altro di garantire un'accoglienza decente nel rispetto dei diritti umani. Anche al concetto di "protezione" viene attribuito un determinato significato a seconda dell'ideologia. Si arriva, per esempio, a temere di garantire protezione ai migranti perché tra quelli arrivati sulle nostre coste potrebbero nascondersi terroristi pronti a farsi esplodere e/o a compiere azioni illecite, sostenendo l'ipotesi con statistiche fantasiose secondo cui uno ogni quattro migranti sarebbe un terrorista.

Conoscere i migranti e tutto ciò che li riguarda necessita di processo di aggiustamento morale e normativo che dovrebbe essere orientato verso il rispetto dell'individuo, delle diversità e dei diritti umani. Le differenze negli stili di vita e nei sistemi valoriali dei migranti e delle società ospitanti rappresentano una delle contraddizioni più difficili da risolvere a causa della paura dell'ignoto. Dinanzi alle comunità che si oppongono all'arrivo dei migranti, è necessario criticare moralmente e politicamente l'ostilità, ma è altresì opportuno indagare ed analizzare con serietà le ragioni di tali sentimenti. L'ostilità deve essere analizzata e capita cosicché possano essere formulate e attuate politiche adatte ad affrontare ciò che viene percepito come una sfida.

Nel 2010 l'Unione Europea ha finanziato un progetto intitolato "*EU-magine: Imagining Europe from the outside*" che ha studiato le percezioni che le persone provenienti da Paesi extra-europei hanno del proprio paese di origine e dell'Europa, e come tali percezioni possano essere legate all'aspirazione e alla decisione di emigrare.²⁸ Lo studio ha distinto tre livelli di interpretazione: macro, meso, micro. A livello macro, esiste il contesto sociale, politico ed eco-

nomico di un dato paese. A livello meso, le persone che vivono una situazione di emigrazione hanno percezioni specifiche sui diritti umani e relativamente alle dinamiche democratiche. A livello micro, il progetto *EU-magine* ha analizzato alcune caratteristiche proprie dell'individuo quali il sesso, l'età, lo stato civile e il livello di istruzione. Nella formazione di percezioni e aspirazioni migratorie, gli elementi a livello macro, meso e micro interagiscono tra di loro. I risultati della ricerca mostrano che la percezione che si ha del proprio paese di origine e dell'Europa e le aspirazioni e le decisioni relative all'atto migratorio si formano nel paese di origine sulla base di una moltitudine di informazione nazionali e/o internazionali. *EU-magine* ha studiato due tipi di percezioni dell'Europa: le "immaginazioni migratorie" e le "immaginazioni geografiche". Il primo concetto fa riferimento a ciò che Mai chiama "progetto migratorio" o migrazione percepita come un progetto di vita da parte del potenziale migrante. Mai formula la sua teoria analizzando la migrazione degli Albanesi in Italia dettata, secondo le sue conclusioni, dalla creazione nelle menti del popolo albanese di una immagine ben precisa dell'Italia che è andata costruendosi attraverso la televisione italiana che gli albanesi erano soliti guardare in patria durante il regime comunista isolazionista e che costituiva, a tutti gli effetti, una finestra sul mondo.²⁹ Questo immaginario include ad esempio le idee su come sia la vita delle persone in Europa. Con la categoria di "immaginazioni geografiche", introdotte da Said e analizzate dettagliatamente da Gregory, ci si riferisce a quelle immagini che le persone hanno di alcune regioni geografiche del mondo e delle popolazioni che abitano tali regioni.³⁰ Le "immaginazioni geografiche" non sono fittizie, ma sono costruzioni culturali con conseguenze reali e materiali. Come sostiene Gregory, questo concetto è rilevante per la comprensione del processo di *decision-making* dell'azione migratoria: le immaginazioni delle caratteristiche dei luoghi del mondo, delle persone che vivono in quei luoghi e delle opportunità offerte da quei luoghi a livello sociale, economico e politico svolgono un ruolo cruciale nella decisione di migrare e nella scelta della destinazione. Un'altra prospettiva molto importante è data dall'atto di attraversare i confini, che è un'esperienza chiave nel viaggio migratorio. Conoscere le infinite difficoltà che ciò implica a livello individuale è fondamentale per definire politiche adeguate, specialmente quando l'analisi è volta ad approfondire la comprensione delle esperienze specifiche delle persone in base al genere, all'età e ad altri elementi propri

della dimensione individuale. Ad esempio le questioni di genere diventano fondamentali sia per le difficoltà di gestione delle esigenze individuali basate sul genere, ancora pochissimo considerate, sia perché riconoscere la differenza porta a comprendere che gli individui migranti possono essere una risorsa a seconda delle loro caratteristiche specifiche.³¹ Il nuovo concetto di *Gendered Borders* include questi aspetti e costituisce un promettente settore di ricerca.³² È interessante notare che in effetti i progetti dell'UE sulle migrazioni sono fonte di ispirazione molto interessante e opportuna, e che tuttavia non sembrano raggiungere gli ambienti politici e neppure essere da essi presi come riferimento per la narrativa e la formulazione delle politiche. È invece essenziale che le politiche europee sulle migrazioni tengano presente le percezioni e le aspirazioni dei potenziali migranti, nonché il loro possibile legame e le varie determinanti, anche a partire da ricerche come questa, che evidentemente fa parte di un certo approccio dell'UE alle migrazioni. La ricerca qualitativa in questo campo è fondamentale. Non ascoltare le voci dei migranti potrebbe garantire politiche efficaci a livello di gestione ma insostenibili a lungo termine e drammaticamente vuote, con ripercussioni negative sull'integrazione e lo sviluppo di fenomeni di esclusione sociale.

Dinamiche variabili

La cosiddetta “migrazione mista” degli ultimi due decenni verso l'Europa pone l'accento su ciò che da un lato potrebbe costituire una ricchezza per i paesi di destinazione, ma dall'altro rende inevitabilmente complessa la gestione e la protezione dei migranti. Abbiamo visto che il concetto di “migrazione mista” fa riferimento a flussi composti da varie categorie di migranti, con motivazioni diverse ed esigenze di protezione differenti, che percorrono le stesse rotte migratorie utilizzando gli stessi mezzi di trasporto e affidandosi alle stesse reti di trafficanti.³³

Variazioni di percorsi e traiettorie costituiscono i maggiori mutamenti nel processo migratorio. È bene chiarire che tali mutamenti hanno sempre caratterizzato le migrazioni, con percorsi che si sono sempre modificati in base a eventi geopolitici o alle nuove strategie di contrasto messe in atto dai paesi di transito e destinazione (nei Balcani, per esempio, nel corso degli anni le rotte migratorie sono cambiate in base ai conflitti e alle politiche nazionali). L'elemento nuovo da considerare qui è la frammentazione del viaggio, ovvero le numerose fermate

che il migrante è forzato a fare e che sono imposte da questa inedita “geografia della necessità”.³⁴ I concetti di tempo e spazio applicati a questi movimenti cambiano anche a livello individuale. I migranti (giovani o anziani, uomini o donne, di ogni nazionalità, rifugiati o migranti economici) iniziano il viaggio con un livello di conoscenza dell’esperienza migratoria basata sulle testimonianze altrui, ma devono affrontare l’ignoto perché il percorso e gli eventi che lo caratterizzeranno sono imprevedibili. Sono queste le “nuove geografie” nella definizione della Commissione Europea.³⁵

Ci sono poi le cosiddette “nuove temporalità” per la cui analisi è necessario partire da un assunto: migrazione e mobilità sono strettamente connesse. L’Unione Europea ha promosso un concetto di migrazione all’interno dello spazio comunitario dove la mobilità a cui ci si riferisce è quella esclusiva dei cittadini europei. Si tratta di una concezione che sta attraversando una crisi profonda soprattutto dopo la Brexit, con la necessaria ridefinizione del destino di molti cittadini europei che vivono nel Regno Unito. Nonostante ciò, questo concetto di mobilità resta comunque complesso perché implica anche un’idea più generale dei movimenti legati al tempo con tutto ciò che ne consegue.

Sembra che i migranti, negli ultimi anni, siano costantemente alla ricerca di nuove opportunità e non intendano, dunque, stabilirsi permanentemente in un unico luogo. Glorius *et alii* chiamano questa situazione “imprevedibilità intenzionale”, riferendosi a qualsiasi piano pre-determinato sul dove muoversi e/o dove stanziarsi. Tale forma di imprevedibilità caratterizza anche il movimento di molti lavoratori altamente qualificati che seguono le traiettorie transnazionali di carriera.³⁶

Lo spostamento verso queste “nuove geografie migratorie” secondo le “nuove temporalità migratorie” favorisce il rapporto tra migrazione e sviluppo: il trasferimento delle rimesse, il ritorno degli ex migranti con nuove esperienze e competenze può favorire lo sviluppo dei paesi di origine. Inoltre, ci sono altre dinamiche che possono innescarsi: le diaspore, per esempio, possono impegnarsi nelle loro comunità di origine attraverso il cosiddetto “ritorno virtuale” che è, secondo la definizione data dall’Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) nel 2008, la fornitura di investimenti in infrastrutture locali, la formazione tecnica e qualificata, l’avviamento delle imprese, la facilitazione delle infrastrutture sociali nei Paesi di origine e l’impegno nell’associazionismo locale.³⁷

Risposte strutturali

Migrare è un'aspirazione naturale. È una forza dinamica che da secoli garantisce lo sviluppo e il rinnovamento delle comunità. Al tempo stesso, però, migrare ha dato origine a quei sentimenti anti-migranti che sono dovuti alla paura di veder ridotto l'accesso alle risorse di un determinato territorio e di vedere minata la propria identità, messa a repentaglio da nuovi, e non sempre compatibili, stili di vita e sistemi di valori.

“Fortezza Europa” è uno slogan, un paradigma descrittivo e peggiorativo che sintetizza le dimensioni politiche e culturali del fenomeno migratorio in Europa.³⁸ In tutta la storia umana, l'estraneo, l'Altro, è stato sempre visto con sospetto.³⁹ L'equazione “migrazione = rischi per la sicurezza” è diventata la categoria interpretativa principale nel discorso pubblico e politico in Europa, e continua ad essere utilizzata per sottolineare la fragilità dell'Unione e la sua incapacità di adottare una serie di politiche e strategie specifiche e adeguate. Il dibattito sul nesso migrazione-sicurezza tende a concentrarsi su una varietà di aspetti legati perlopiù alla sicurezza nazionale, intesa come protezione e promozione del benessere dei cittadini e dei residenti legali di quel dato Stato.⁴⁰ L'irrazionalità di questa equazione è peraltro alimentata dagli attacchi terroristici perpetrati da persone di religione musulmana che seppure nella maggior parte dei casi non sono migranti bensì cresciuti in paesi europei, portano a restringere le categorie analitiche e a consacrare analogie come immigrato=terrorista.⁴¹ Tali percezioni enfatizzano anche la minaccia al tessuto sociale ed economico dei paesi di destinazione, perché i migranti sono considerati diversi: portano nuovi stili di vita e lingue, nuove tradizioni e valori. Oggi più che mai è necessario che le politiche europee e quelle dei singoli Stati membri non siano dettate dalla paura emotiva del “diverso”, paura sfruttata come argomento facile nel discorso politico o mediatico. Le politiche restrittive si sono rivelate fallimentari ed inefficaci per diverse motivazioni, soprattutto perché creano un cortocircuito che aumenta i costi e i rischi per i migranti, esponendoli a sfruttamenti di ogni genere lungo tutta la rotta migratoria. Altri effetti sono legati alle aspirazioni del ritorno nel proprio paese di origine, con i migranti che hanno paura di lasciare il luogo in cui si sono stabiliti perché temono che non sarà loro permesso di rientrare in un secondo momento. Il primo passo da fare è interiorizzare il concetto di sviluppo condiviso. Il Quadro di Partenariato per la Migrazione ha, in qualche modo, avviato que-

sto processo in modo strutturato. Tuttavia, non si tiene conto dell'aspetto qualitativo della cooperazione che si intende avviare tra i vari Paesi. Entrano in gioco una serie di elementi da non sottovalutare, che sono legati alla complessità delle migrazioni, alla varietà delle motivazioni alla base del viaggio e alla eterogeneità delle aspirazioni personali, e che riconoscano i migranti come cittadini, come agenti di cambiamento e membri delle comunità globali, considerando anche che le due macro categorie di "migranti" e "rifugiati" non includono il grande numero di variabili implicite. Occorre che i Paesi di origine si concentrino su questi aspetti e che l'Unione Europea si impegni a cooperare con i Paesi terzi in modo equo e in una prospettiva a lungo termine, consapevole dell'interdipendenza tra tutti gli attori coinvolti. Sostengo che tutto ciò non possa essere realizzato se non si avvia un cambio di paradigma nella percezione del fenomeno migratorio: un passaggio dalla migrazione vista come problema alla migrazione intesa come opportunità. Questo consente l'individuazione di soluzioni strutturali piuttosto che la formulazione di risposte dettate dall'emergenza. Il principale attore di questo processo è la Società Civile, che sta emergendo sempre più come l'agente sociale più valido ed efficace in grado di cogliere e governare i cambiamenti.⁴²

La rappresentazione negativa delle migrazioni deve essere de-strutturata, cosicché tutte le dimensioni e gli elementi coinvolti possano essere veramente misurabili, e la loro analisi possa basarsi su risultati concreti di ricerca. Se la "crisi" non è gestibile, cosa è gestibile? La risposta deve essere trovata concentrandosi sullo sviluppo diacronico della "crisi", scomponendo tutte le sue molteplici variabili e analizzandone una alla volta all'interno del quadro completo di riferimento. È necessaria una ricerca valida ed affidabile, che deve essere diffusa per evitare manipolazioni e abusi ideologici.⁴³

Tuttavia, considerare le migrazioni come una sfida non è sempre negativo, perché questo può essere funzionale al rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea nel mondo, e può garantire maggiore solidarietà e cooperazione tra gli Stati membri incapaci di gestire autonomamente il fenomeno. Come stabilito dall'Agenda Europea sulla Migrazione, è urgente salvare vite umane e migliorare le condizioni di vita dei migranti che intendono stabilirsi entro i confini dell'Unione Europea, sviluppando una visione a lungo termine dell'Unione Europea da intendersi come un continente dove regnano benessere, prosperità e sicurezza, e dove i diritti umani e le libertà individuali sono garantiti.⁴⁴

La dimensione della sicurezza delle migrazioni è altresì importante e non può essere sottostimata. La migrazione irregolare resta un fenomeno significativo, e le attuali politiche adottate dai singoli Stati membri si stanno rivelando inefficaci, per via delle strategie diverse da paese a paese che finiscono per indebolire quel senso di “approccio comune” che dovrebbe essere alla base del sistema legale europeo. Prevenire gli ingressi irregolari resta una priorità per la maggior parte degli Stati europei, ma la natura dei confini di molti paesi dell’Unione rende difficili le operazioni di controllo. È necessario, quindi, un approccio coordinato a livello europeo basato su accordi multilaterali con i paesi terzi di origine, mantenendo il rispetto delle specificità sociali, politiche, economiche e culturali dei singoli paesi di destinazione e di transito. Occorre realizzare una ricerca rigorosa in particolare sull’impatto e l’efficacia delle misure adottate a livello locale ed europeo, con un focus sul Mediterraneo, e sulle varie regioni interessate dal fenomeno migratorio, come per esempio i Balcani e il Maghreb. Dati non attendibili causano una cattiva gestione del fenomeno, costi elevati per i paesi di transito e destinazione, ecc. Il campo di indagine deve essere allargato, e deve essere studiata più dettagliatamente la “migrazione circolare”, perché l’aspirazione a ritornare nei paesi di origine è forte e deve essere favorita da politiche appropriate. La migrazione circolare dovrebbe essere integrata in schemi di mobilità che forniscano diverse opzioni a seconda del tipo di migrazione: stagionale, temporanea, ma anche la possibilità di diventare residenti permanenti del Paese di destinazione. La migrazione circolare sarà efficace solo se accompagnata da provvedimenti che garantiscano, ad esempio, il mantenimento del permesso di soggiorno del paese di destinazione una volta fatto ritorno nel paese di origine. In questo senso l’Albania costituisce un ottimo esempio di buone pratiche per la sua legge sulle migrazioni di ritorno che, a distanza di anni dall’entrata in vigore, continua a dimostrarsi efficace.⁴⁵ Come sostiene Ktistakis, è necessario un adeguato mix di rimpatri e azioni volte alla distruzione delle imprese criminali che incoraggiano e gestiscono la migrazione irregolare.⁴⁶ A tal proposito, è fondamentale la cooperazione tra i Paesi di origine, di transito e di destinazione per smantellare i network criminali e favorire una migrazione legale che garantirebbe meno perdite in termini di vite umane e capitali. Il cambiamento di prospettiva nell’approccio alle migrazioni deve contemplare anche un maggior coinvolgimento delle comunità diasporiche, il cui ruolo

è cruciale per i ricongiungimenti familiari che costituiscono una questione estremamente delicata per le politiche migratorie europee. L'Unione Europea deve cooperare attivamente con le varie diaspore, al fine di mettere a punto politiche di accoglienza valide ed efficaci.⁴⁷ Integrazione e inclusione sono due concetti-chiave di fondamentale importanza. L'integrazione dei migranti nel tessuto sociale, politico, economico e culturale dei Paesi membri, nel pieno rispetto delle specificità dei singoli Stati, può trasformare i migranti in attori capaci di contribuire attivamente allo sviluppo della società, riducendo episodi di discriminazione e xenofobia.⁴⁸

Inoltre, i migranti favoriscono lo sviluppo del proprio paese di origine perché producono ed inviano rimesse, il cui trasferimento dovrebbe essere facilitato, reso più sicuro, più trasparente, più conveniente, per assicurare che le somme di denaro inviate siano produttive e redditizie. I governi e i donors dovrebbero utilizzare finanziamenti istituzionali e aiuti volti a sostenere le rimesse per investire in progetti di lungo termine che favoriscano l'economia, l'occupazione e il reddito dei paesi di origine, nonché la partecipazione di associazioni di migranti e comunità diasporiche dei paesi di destinazione.⁴⁹

Tutto ciò trova un comune denominatore nella protezione dei diritti umani. C'è il fondato rischio che, in nome della sicurezza dei cittadini, il rispetto dei diritti umani diventi una pratica flessibile. L'Unione Europea e tutti i paesi coinvolti nel fenomeno migratorio devono difendere e proteggere i diritti umani senza alcun margine di interpretazione. Le migrazioni sono una sfida ma anche un'opportunità per ridefinire i loro "valori" e il senso più profondo di diritti umani.⁵⁰

Tutto ciò dimostra che la migrazione è parte integrante della vita di tutti i cittadini dell'Unione Europea, a prescindere dal fatto che abbiano vissuto o meno una esperienza migratoria essi stessi. La gestione del fenomeno migratorio necessita di politiche integrate che tengano conto di tutte le sue dimensioni e della loro interdipendenza.⁵¹ Ecco perché i valori su cui tali politiche e strategie devono basarsi sono la coerenza, in primo luogo, e l'affidabilità. La coerenza applicata in senso lato, non solo all'integrazione di politiche condivise e di cooperazione, ma anche volta a comprendere dettagliatamente le problematiche legate alle migrazioni, sulla base dei risultati di una ricerca comparata che approfondisca e vada oltre le tradizionali chiavi interpretative di riferimento, ed eviti l'etnocentrismo e il relativismo culturale.

Ristabilire la giusta interazione tra il processo decisionale e le reazioni delle comunità locali è di vitale importanza, e potrebbe continuare a produrre risultati positivi: da un lato, le comunità che sviluppano rapidamente soluzioni innovative per l'integrazione e l'accoglienza dei migranti, mentre la politica tarda ad agire, e dall'altro, i decisori politici che mettono in piedi strategie efficaci per governare il fenomeno migratorio mentre le comunità cercano ancora di capire il fenomeno davanti al quale si sono trovati impreparati. La cosiddetta "crisi migratoria" sta spingendo l'Unione Europea e i cittadini dei singoli Stati membri a riflettere sul senso di appartenenza, di differenza, di condivisione, ristabilendo il giusto rapporto bi-direzionale tra la classe politica e la popolazione.

I migranti rappresentano i veri catalizzatori di una riforma sociale e politica in Europa che è stata avviata tempo fa e che è ancora in corso di stabilizzazione, i cui effetti riguardano il futuro di tutti.

- 1 Cfr. Del Re, E. C. & R. R. Larémont (ed.), 2017. Pursuing stability and a shared development Euro-Mediterranean migrations. Roma: Aracne. Guarda anche: Geddes, A. & P. Scholten, 2016. The Politics of Migration and Immigration in Europe. Londra: Sage
- 2 Johannini, P., 2014. "The Free Movement of People in the European Union: principle, stakes and challenges" in European Issue n° 328. <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0312-the-free-movement-of-people-in-the-european-union-principle-stakes-and-challenges>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 3 Morillas, P. et alii, 2015. Europe and the refugee crisis.10 side-effects. Barcellona: CIBOD, pp. 5-6
- 4 Cfr. Bonacquisti, G., Coppola, N. & Cramerotti, R., 2017. "Glossary of keywords, issues and policies regarding migrations and refugee issues". In Del Re, E. C. & R. R. Larémont (ed.). Ivi, pp. 377-429. Guarda anche: Commissione Europea, 2015. "EMN Glossary & Thesaurus". https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 5 UNHCR, 2001. "Global Consultations General". <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3b95cbce4/global-consultations-general.html>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 6 Parlamento Europeo e Consiglio d'Europa, 2013. "Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 7 Larivé, M., 2015. "A Crisis for the Ages. The European Union and the Migration Crisis". <http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/papers/LariveMigrationCrisis.pdf>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 8 Roman, E., 2015. "Mediterranean Flows into Europe. Refugees or Migrants?". In IEMed, IEMed Yearbook 2015, Barcellona: Girona, pp. 312-315
- 9 Consiglio Europeo, 2014. "Conclusioni del Consiglio Europeo del 26 e 27 giugno 2014". http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 10 Consiglio Europeo, 2015. "Riunione straordinaria del Consiglio Europeo, 23.4.2015 - Comunicato Stampa".

- <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2015/04/23/>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 11 Consiglio Europeo, 2015. “Conclusioni del Consiglio Europeo del 25/26 giugno 2015”. <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2015/06/25-26/>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 12 Commissione Europea, 2014. “Agenda europea sulla migrazione 2015 - quattro pilastri per gestire meglio la migrazione”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_it.pdf. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 13 Consiglio Europeo, 2016. “Un nuovo quadro di partenariato in materia di migrazione”. <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/migration-partnership-framework/>. (Ultimo accesso: maggio 2017). Guarda anche: Commissione Europea, 2016. “Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration”. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 14 EEAS, 2016. “Strategia Globale per la politica estera e di sicurezza dell’UE”. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 15 Consiglio Europeo, 2016. “Guardia costiera e di frontiera europea: approvazione definitiva”. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 16 Commissione Europea, 2016. “Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-700-F1-IT-MAIN.PDF>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 17 Commissione Europea, 2016. “Potenziare gli investimenti per la crescita e l’occupazione: verso la seconda fase del Fondo europeo per gli investimenti strategici e verso il piano europeo per gli investimenti esterni”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0581>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 18 Commissione Europea, 2016. “Potenziare i canali legali: la Commissione propone di creare un quadro comune dell’UE in materia di reinsediamento”. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_it.htm. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 19 Consiglio Europeo, 2016. “Draft Standard Operating Procedures between the EU and the Republic of Mali for the identification and return of persons without an authorisation to stay”. <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-standard-operating-procedures-mali-return-15050-16.pdf>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 20 Commissione Europea, 2016. “The EU and Nigeria start negotiations on readmission”. http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-3547_en.htm. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 21 Parlamento Europeo, 2016. “Politica di sicurezza e di difesa comune”. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 22 Commissione Europea, 2016. “Un Fondo Fiduciario Europeo d’Emergenza per l’Africa”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_it.pdf. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 23 Consiglio Europeo, 2015. “Vertice sulla migrazione di La Valletta, 11-12.11.2015”. <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 24 EEAS, 2017. “Valletta Joint Action Plan: Senior Officials Meeting”. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20208/valletta-joint-action-plan-senior-officials-meeting_en. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 25 UNRIC, 2017. “Valletta meeting stresses cooperation instead of confrontation”. <http://www.unric.org/en/latest-un-buzz/30470-valletta-meeting-stresses-cooperation-instead-of-confrontation>. Ultimo accesso: maggio 2016
 - 26 Van Dillen, B., 2016. “The EU agenda behind the Migration Partnership Framework”. <http://www.caritas.eu/news/the-eu-agenda-behind-the-migration-partnership-framework>. Ultimo accesso: maggio 2016
 - 27 Emerge questo concetto in diverse interviste da me condotte presso piccole comunità in Italia.
 - 28 Cfr. Commissione Europea, 2015. “EU-magine: Imagining Europe from the outside”. <http://www.eumagine.org/>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
 - 29 Mai, N., 2004. “Looking for a More Modern Life: The role of Italian Television in the Albanian Migration to Italy”. In *Westminster Papers in Communication and Culture*. Westminster: University of Westminster Press, pp. 2-22
 - 30 Cfr. Gregory, D., 1994, *Geographical Imaginations*. Oxford: Basil, Blackwell Publisher
 - 31 Cfr. Macioti, M. I. e Coppola, N. (2017) “Migrations and Gender”, In: Del Re, E. C. & R. R. Larémont (ed.). *Ivi*, pp. 183-202
 - 32 Del Re, E. C. “Gendering the European Borders: the role of female refugees and migrants”. In S. Shekhawat, E. C. Del Re, A. Mahapatra (ed.). *Border, Violence and Gender*. London: Tauris, 2017, pp.37-54
 - 33 Cfr. Commissione Europea, 2016. “Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro

- di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione". <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-700-F1-IT-MAIN.PDF>. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 34 Ambrosini, M., 2016. "Why irregular migrants arrive and remain: the role of intermediaries". In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 1-18. Guarda anche: Squire, V. "Unpacking the 'European Migration Crisis'". In Del Re, E. C. & R. R. Larémont (ed). Ivi, pp. 203-224
- 35 Commissione Europea, 2016. "Understanding and Tackling the Migration Challenge. The Role of Research". https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/other_pubs/migration_conference_report_2016.pdf. (Ultimo accesso: maggio 2017)
- 36 Glorious, B., I. Grabowska-Lusinska & A. Kuvik (eds.). *Mobility in transition: migration patterns after EU enlargement*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014, p. 301
- 37 OIM, 2008. "Return Migration: Challenges and Opportunities". https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/return_migration_challenges_120208/MC_INF_293_Return_Migration.pdf. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 38 Del Re, E. C. "Pursuing Stability and a shared development. Introduction". In Del Re, E. C. & R. R. Larémont (ed) Ivi, pp.29-71. Guarda anche: Jünemann, A. Scherer, N. & N. Fromm (ed.), 2017. *Fortress Europe?: Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Wiesbaden: Springer VS
- 39 Taddia, I., 2012. "Reflections on Catherine Coquery-Vidrovitch. A History of African Migrations in Africa". In Rosoni, I. & U. C. Dirar (ed) *Votare con i piedi. La mobilità degli individui nell'Africa coloniale italiana*. Macerata: EUM, p. 34
- 40 Wohlfeld, M. "Is Migration a Security Issue?". In Grech, O. & M. Wohlfeld (ed), 2014. *Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives*. La Valletta: MEDAC
- 41 Del Re, E. C., 2007. "Migranti = terroristi. Una terribile semplificazione". In *Limes*, n.4, pp.161-169. Guarda anche: Lazaridis, G. (ed), 2016. *Security, Insecurity and Migration in Europe*. New York: Routledge
- 42 Cfr. Del Re, E. C. & R. R. Larémont, 2017. *Ibidem*
- 43 Squire, V., 2016. "The Violence of Border Security: Migrant Deaths Across Deserts and Seas". <http://blogs.newschool.edu/zolberg-center/2016/02/28/vicki-squire-the-violence-of-border-security-migrant-deaths-across-deserts-and-seas-march-14th-6pm-the-bob-and-sheila-hoerle-lecture-hallhoerle-lecture-hall-ul105-university-center/>. ((Ultimo accesso: maggio 2017)). Guarda anche: Squire, V., 2015. "Reshaping critical geopolitics? The materialist challenge". In *Review of International Studies*, 41(1): 139-159
- 44 Fargues, P., 2015. "The EU needs a new narrative on migration. Will the European Agenda on Migration meet the challenge?". <http://www.migrationpolicycentre.eu/publications/flagship-publications/about-european-agenda-on-migration/>. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 45 Del Re, E. C., 2013. "The Future of Albania between Migrations and European Politics". In *Current Politics and Economics of Europe*, vol.24, pp.1-24
- 46 Ktistakis, Y., 2013. "Protecting Migrants Under the European Convention of Human Rights and the European Social Charter". http://www.coe.int/t/democracy/migration/Source/migration/ProtectingMigrantsECHR_ESCWeb.pdf. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 47 Carment D. & A. Sadjed (ed), 2016. *Diaspora as Cultures of Cooperation: Global and Local Perspectives*. Ottawa: Palgrave MacMillan. Guarda anche: Kleist, N., 2014. "Understanding Diaspora Organisations in European Development Cooperation - Approaches, Challenges and Ways Ahead". http://development.ku.dk/newslist/usek-news/diis-diaspora/DIIS_NewDiversities.pdf#page=57. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 48 Craig, G., 2015. "Migration and integration. A local and experiential perspective". <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2015/working-paper-series/IRIS-WP-7-2015.pdf>. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 49 Attir, M.O. & R.R. Larémont, 2016. "Euro-American foreign policy, the fall of the Qaddafi regime, and the consequences for migration". <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21520844.2016.1152572?journalCode=ujme20>. ((Ultimo accesso: maggio 2017)). Guarda anche: Mohapatra, S. Ratha, D. & E. Scheja, 2010. "Impact of Migration on Economic and Social Development: A review of evidence and emerging issues". http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Migration&Development-Ratha-GFMD_2010a.pdf. ((Ultimo accesso: maggio 2017))
- 50 Ktistakis, Y., 2013. *Ibidem*.
- 51 King, R. & A. Lulle, 2016. "Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities A Policy Review". https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf. ((Ultimo accesso: maggio 2017)). Guarda anche: Faure, R., Gavas M. & A. Knoll, 2015. "Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy". <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10166.pdf>. ((Ultimo accesso: maggio 2017))

Nota bibliografica

- AMBROSINI, M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino 2011 (nuova edizione).
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti (amnesty.org)*.
- ANNONI, A., *L'esercizio dell'azione penale nei confronti dei trafficanti di migranti: le responsabilità dell'Italia ... e quelle degli altri*, in «quaderni di SIDIBlog», vol. 2, Editoriale scientific, 2015.
- ANTONUCCI, A., Papanicolopulu, I., Scovazzi, T., a cura di, *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana*, Torino, Giappichelli Editore, 2016
- BALIBAR, E. *Crisi e fine dell'Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino 2016. BONIFAZI, C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.
- CAMILLI, A., *Non basta condannare gli scafisti per fermare la strage di migranti nel Mediterraneo*, «Internazionale», Dicembre 2016.
- CAMPBELL, R., The community response to rape: Victims' experiences with the legal, medical, and mental health systems. *American Journal of Community Psychology*, 26, 3, 355-379, 1998.
- CATALDI G., *Traffico dei Migranti nel Mediterraneo- Giurisdizione e intervento in alto mare su navi impegnate nel traffico di migranti*, «Giurisprudenza italiana», Giugno 2015.
- CATALDI, G., (ed), *A Mediterranean perspective on migration flows in the European Union*, Napol, Editoriale Scientifica, i 2016.
- CLEMENTE, M., *Cidadãos portugueses traficados. Uma nota de investigação. OEm Fact Sheets*, 5, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL, 2017.
- CLIFFORD, J., MARCUS, G.E., *Writing culture: The poetics and politics of ethnography*. Berkeley: Univ. of California Press, 1986.
- CRAPANZANO, J., TUHAMI, V., *Moroccan Dialogues: Anthropology in Question*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- DEL GUERCIO, A., *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.
- DEL RE, E.C., Larémont, Ricardo, a cura di, *Pursuing stability and a shared development in euro-mediterranean migrations*, Roma, Aracne, 2017.
- DICKINSON, E., , Lanham, Rowman&Littlefield, 2017
- EMMOTT, B., *Il destino dell'Occidente*, Bologna, Marsilio 2017.
- EUROSTAT, *Trafficking in human beings*. Luxemburg: European Commision, 2015.
- EUROSTAT, *Trafficking in human beings*. Luxemburg: European Commision, 2013.
- FAIOLA, ANTHONY, *L'accordo con la Libia è pericoloso per i migranti*, «Internazionale» 1204, 12 maggio 2017, pp.38-40 (The Washington Post, USA)
- FASO, G., *Parole che escludono. La lingua delle norme e degli atti amministrativi*, in Fondazione Michelucci, *Words wich exclude*, Fiesole, 2015
- FASO, G., *Lessico del razzismo democratico*, Derive Approdi, 2010 (2)
- FERRAJOLI, L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2011 (1989).
- FOUCHER, M. *L'obsession des frontiers*, Paris, Perrin, 2007.

-
- GEDDES, A., SCHOLTEN, P. (2016) , Chennai, SAGE, 2016
- GIUDICI, C., WIHTOL DE WENDEN, C., *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Roma, Franco Angeli 2016.
- GRAZIANO, M., *Frontiere*. Bologna, il Mulino, 2017.
- GRETA *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings by Portugal*. Strasbourg: Council of Europe, 2013.
- ICS, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, 2005.
- JOLY, D. *I parametri del nuovo regime di asilo in Europa*, «La critica Sociologica», n. 143-144, 2003, pp.129-143.
- IPPOLITO, J., BIAGIONI, G., a cura di, *Migrants children: Challenges for public and private International law*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- KING, R. *Verso un nuova tipologia delle migrazioni Europee*, «La critica Sociologica», n. 143-144, 2003, pp. 9-33.
- KOHLI RKS, *Social Work with Unaccompanied Asylum Seeking Children*. Palgrave Macmillan, 2007.
- LEE, M., *Trafficking and Global Crime Control*. London: Sage, 2011
- MACIOTI, M.I., *Migrazioni verso l'Europa*, «Social News», Anno 12, n. 10, Dic. 2015, pp.14-15.
- MACIOTI, M.I., *Politiche di accoglienza tra realtà e ipotesi future*, «Italianieuropei» 3-4, 2013, pp. 117-123.
- MACIOTI, M.I., Pugliese, E., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2010 (2).
- MARCUS, G.E., FISCHER, M. F., *Anthropology as cultural critique: An experimental moment in the human sciences*. Chicago: University of Chicago Press, 1986
- MAVROUDI, E., Nagel, C. , New York: Routledge, 2016
- NALETTO G., *Sicurezza di chi?*, Roma, Ed. L'asino, 2001.
- NALETTO, G., a cura di, *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma, Manifesto Libri, 2009.
- PEDRA, C., *A Proteção dos direitos humanos e as vítimas de tráfico de Pessoas. Rotas, métodos, tipos de tráfico e setores de atividade em Portugal*. Lisboa: IEEL.
- PEIXOTO J., *O tráfico de migrantes em Portugal. Perspectivas sociológicas, juridical e políticas*. Lisboa: ACIME 2005
- PIETRELLI R, TRIULZI, U., *L'interdipendenza del fattore lavoro: i flussi migratori internazionali*, in P. Montalbano, U. Triulzi, *La politica economica internazionale. Interdipendenze, Istituzioni e Coordinamento della Governance Globale*, Torino, UTET Università, 2012
- PUGLIESE, E., *Migranti, rifugiati e politiche sociali*, Introduzione al numero monografico con lo stesso titolo di «La rivista delle politiche sociali », nn.2-3, 2015
- PUGLIESE, E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, il Mulino, 2006
- RABINOV, R., *Reflections on Fieldwork in Morocco*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- RIBAS MATEOS, N., a cura di, *migrations, mobilities and the Arab springs*, Northampton, Mss. 2016.
- RASTELLO, L., *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2010.
- RIVERA A. M., *Les dérives de l'universalisme. Ethnocentrisme et islamophobie en France et en Italie*, La Découverte, Paris 2010.
- SANTOS. B. DE S., *State, wage relations and social welfare in the semiperiphery: the case of Portugal*. «Oficina do CES». 23.
- Id. et alii, *Tráfico de mulheres em Portugal para fins de exploração sexual*. Coimbra: CES/CAIM.

SANTOS NEVES, M., PADRA, C., *A Proteção dos direitos humanos e as vítimas de tráfico de Pessoas. Rotas, métodos, tipos de tráfico e setores de atividade em Portugal*. Lisboa: IEEI. 2012

SASSEN S., *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano 1999.

SAVINO, M., a cura di, *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

VENTRELLA, M., Routledge, 2016

VOJINŠERBEDŽIJA, M. N., , London, Palgrave Macmillan, 2017.

WESTRA, L., Juss., S. and Scovazzi, T., eds, Ashgate Publishing Ltd., Oxford, 2015.

WIHTOL DE WENDEN, C.,? «Esprit» n, 61, 1990.

WIHTOL DE WENDEN, C., Milano, Antonio Vallardi Editore, 2011.

WITHOL DE WENDEN, Prefazione di E. Pugliese, Roma, Ediesse 2015.

WITHOL DE WENDEN, C., Bologna, Patron, 2016.

WOELK, J., GUELLA, F., PELACANI G., a cura di, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

Siti da vedere

www.amnesty.org

www.asgi.it

www.asinitas.org

www.assidmer.net

www.cir-onlus.org

www.cronachediordinariorazzismo.org

www.ecre.org

www.jmcmigrants.eu

www.lunaria.org

www.programmaintegra.it

www.serviziocentrale.it

www.sprar.it (Buone Prassi dello SPRAR)

www.unhcr.org

[www,a-dif.org](http://www.a-dif.org)

Nota cronologica dal 2001

2002 In Italia vengono istituiti i Cara, Centri di Identificazione e Asilo.

- Con la legge 189 nasce lo Sprar, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Sarà coordinato da un Servizio centrale affidato alla Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci).

2004

Dopo la riunificazione tedesca, la Francia perde la leadership dell'integrazione europea, subisce l'allargamento a otto nuovi membri dell'area di influenza est-europea, di contro a due dell'area mediterranea (Malta e Cipro).

2005

- Maggio. Un referendum rigetta, in Francia, la Costituzione europea, fatto che evidenzia una crisi già avanzata.
- 7 luglio. Serie di esplosioni a Londra, in tre stazioni della metro e una su un autobus. Muoiono 52 persone, 700 i feriti. Gli attentatori sono estremisti islamici legati all'Isis. Fallisce un ulteriore attentato organizzato sempre a Londra il
- 21 luglio, perché gli ordigni non funzionano.

2008

- Dlgs, n.25. I Cara vengono ridenominati
- Su piano internazionale crescono le tendenze al ristabilimento della sovranità nazionale.

2011

- Guerra in Libia, con ripercussioni fino al Mali, attraverso Niger e Algeria.
- Emergenza Nord Africa (Ena). L'Italia predispone un sistema straordinario di accoglienza per gli stranieri (Naletto, G.).

2012

- 23 febbraio. Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, causa Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia. L'Italia viene condannata per i respingimenti verso la Libia, per violazione dell'art. 3 (relativo a tortura e trattamento inumano) della Convenzione europea dei diritti umani. La Libia, si chiarisce, non offre alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali di richiedenti asilo e rifugiati con riguardo al rimpatrio forzato. L'Italia viene sanzionata anche per la violazione del divieto di espulsioni collettive e per non aver offerto alle vittime alcun risarcimento (sentenza definitiva).
- 11-19 marzo. Un francese di origine algerina, che ha contatti con al Qaeda, uccide sette persone in tre attentati, nel sud della Francia.
- La popolazione mondiale supera i 7 miliardi

2013

- 22 maggio Muore un soldato britannico, in servizio nella caserma Woolwich a Londra, decapitato con un machete. Due gli aggressori, forse affiliati all'Isis, le cui fattezze vengono riprese in piccoli video. Forse, gli aggressori rispondevano a un appello dello stato islamico contro la G.B.
- Ottobre 366 migranti muoiono nel tentativo di arrivare a Lampedusa

2014

- Incremento degli arrivi. Le Prefetture italiane sono incaricate, da gennaio, della attivazione dei Cas, Centri di accoglienza straordinaria (Naletto, G.)
- Da questo anno è consentito l'ingresso negli Sprar (che saranno successivamente ipotizzati come strutture di seconda accoglienza) di minori stranieri non accompagnati, anche se non richiedenti asilo.
- 10 luglio Piano Nazionale per fare fronte al flusso straordinario di persone che vengono da paesi altri rispetto all'UE, adottato da Governo, Regioni ed Enti locali. Il tutto è organizzato su tre livelli (Naletto).
- Agosto. Allarme per possibili allarmi a Londra, Glasgow e Manchester. Sventati attacchi su alcuni aerei.
- Nascono strutture regionali o interregionali note come *Hub*, da cui si può uscire durante la giornata. Si potranno usare ex caserme. La gestione può essere demandata a enti pubblici o privati che operano nel settore

dell'assistenza ai richiedenti asilo, agli immigrati o più in generale nel settore dell'assistenza sociale.

2015

L'anno è caratterizzato dall'esodo di migranti e profughi che cercano di raggiungere l'Europa. E anche da attacchi terroristici. Ogni stato europeo reagisce con proprie misure. La Polonia ad es. prende una decisa posizione di rifiuto contro l'ipotesi delle quote. I profughi sono ammassati in Grecia, a Idomeni, o in uno dei campi dell'Europa balcanica.

- 7 gennaio, attentato a Parigi contro il settimanale satirico Charlie Hebdo. Enorme la risonanza, l'effetto.
- 11 gennaio. Attentato a Nizza, da parte di forze dell'Isis. Almeno 84 i morti.
- 18 aprile . Un tremendo naufragio nel Mediterraneo : muoiono 700 persone. (Annalisa Camilli, Léna Mauger, *La barca senza nome*, «Internazionale»n. 1200, 14-20 aprile 2017, pp.40-49)
- 13 maggio Approvata l'Agenda europea sull'immigrazione da parte della Commissione Europea. Si raccomanda l'allestimento di centri o *hotspot*, decisi poi in giugno dal Consiglio UE: si tratterà di un luogo dove i migranti arrivati irregolarmente e i rifugiati possano essere identificati velocemente, v. il rilevamento obbligatorio delle impronte digitali. Saranno poi selezionati o per l'esame delle richieste di asilo o per il rimpatrio. Per ridurre il probabile peso sull'Italia come paese di primo ingresso, si adatterà in settembre un sistema di ricollocazione di emergenza.
- Dlgs 142,(entra in vigore il 30 settembre) art. 9 che disciplina i «Centri di prima accoglienza». In caso di necessità si potranno prevedere Centri di Accoglienza Straordinari (Cas), per breve tempo.
- Art 11 prevede anche strutture temporanee , su disposizione delle Prefetture, sentito l'ente locale. Strutture dette Cas (centri di accoglienza straordinaria).
- L'art. 14 dello stesso Dlgs 142 identifica il sistema di seconda accoglienza con lo Sprar (Naletto).
- 26 luglio. Vicino Lione un francese di origini marocchine decapita il datore di lavoro, ferisce altre due persone. Si suiciderà poi in carcere.
- Sempre a settembre, il sistema di ricollocazione di emergenza: si ipotizza il trasferimento di circa 160mila richiedenti asilo (di cui 40.mila dall'Italia) verso altri paesi europei, dove si esamineranno le richieste di asilo. L'Italia inizia ad attuare il sistema *hotspot*. Il sistema della ricollocazione si rivelerà presto non gestibile. Aumentano in Italia le violazioni dei diritti umani: responsabilità europee.(cfr. Hotspot Italia, Amnesty International)
- Ottobre Il governo sloveno approva a larga maggioranza una legge che dà all'esercito poteri straordinari, ivi compresa la limitazione del movimento delle persone.
- Nello stesso mese viene firmato il TPP, Trans-Pacific Partnership, che a gennaio 2017 non è stato ratificato da alcun paese. Sembra non essere andato avanti nemmeno il Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP. Semmai, sono state adottate misure restrittive per l'importazione.
- 13 novembre, attentato a Parigi. Gli autori, sembra belgi legati all'Isis, che si muovevano facilmente tra i due paesi. Sono interessati il 1° e il 10° arrondissement, oltre all'11° dove c'è il Bataclan. In questo attacco terroristico muoiono 137 persone, numero che include quello degli attentatori.
- 5 dicembre A Londra, alla stazione metro di Leytonstone, un uomo con coltello attacca urlando: "Questo è per la Siria".
- L'Italia riceve complessivamente 83.530 richieste d'asilo "Internazionale" n. 1204, 12 maggio 2017, p. 39)

2015-2016

Vari paesi europei ripristinano il controllo alle frontiere interne all'UE, attuando quindi una sospensione della Convenzione di Schengen.

- Tra il 2015 e i primi sei mesi del 2016, si calcola vi siano quattordici guerre in corso, di cui sei in Africa.

2016

- La popolazione del pianeta raggiunge i 7,4 miliardi di persone.
- Attacchi terroristici, cresce la tendenza a ristabilire la sovranità nazionale in vari stati pur appartenenti all'UE.
- Vittime accertate, nel solo Mar Mediterraneo, 5.098. Con quelle morte lungo le rotte terrestri, 5.159. A livello planetario, 7.509. Quindi, il dato di 5.159 corrisponde al 70% (Rivera, A.M.).
- 18 marzo. Unione Europea e Turchia firmano un accordo su come gestire i migranti.

-
- 22 marzo. Attentati a Bruxelles, due all'aeroporto di Zaventem, uno alla stazione della metropolitana a Maalbeek. Almeno 31 i morti, più di 250 i feriti (trovata una terza bomba inesplosa all'aeroporto). Panico, perquisizioni in varie zone della città. Gli attentati sono rivendicati dall'autoproclamato Stato Islamico (Is o Isis).
 - 14 giugno, A Magnanville, banlieue di Parigi, un francese di origine marocchina uccide il vicecomandante della polizia giudiziaria a Les Mureaux e compagna. L'Isis rivendica l'azione delittuosa.
 - 23 giugno, referendum nel Regno Unito, organizzato da David Cameron: prevale l'ipotesi di uscire dall'UE, con il 51,9 dei voti. Previsti due anni per preparare l'effettiva uscita del Regno Unito. L'accadimento diviene noto come Brexit, abbreviazione di British Exit.
 - 14 luglio, A Nizza un camion viene lanciato sulla gente che passeggia sulla Promenade des Anglais da un tunisino residente in Francia, Mohamed Salmene La-houaiej-Bouhlel. I morti sono 86, i feriti 130 (secondo altre valutazioni, 400).
 - 15 luglio. Fallisce un golpe in Turchia. Il presidente si adopera per mettere a tacere le opposizioni: circa 139mila pubblici dipendenti sono sospesi, circa 46mila persone arrestate.
 - 26 luglio. Attacco a Rouen, in Francia, dove due uomini irrompono in chiesa durante una funzione, prendono ostaggi. Il sacerdote che stava celebrando viene sgozzato. I terroristi verranno uccisi.
 - 3 agosto. Accordo Italia - Sudan, stretto tra i due capi della polizia. Accordo di riammissione per i rimpatri. In cambio, l'Italia offre competenze militari, sotto forma di formazione (Fachile).
 - Novembre, elezioni americane. Vince Donald Trump.
 - 9 dicembre, attentato a un mercato di Berlino. Responsabile, un profugo tunisino passato dall'Italia, Anis Amri. Muoiono 12 persone, ne restano ferite 56.
 - Complessivamente, le richieste d'asilo in Italia salgono a 122.960 "Internazionale 12 maggio 2017, p. 39).

2017

Emergono accuse strumentali alle ONG che favorirebbero gli sbarchi dei migranti e avrebbero legami con i trafficanti. I sospetti di collusione vengono intensificandosi grazie a una discutibile dichiarazione del procuratore di Catania Carmelo Zuccaro.

- 3 febbraio. Il governo Gentiloni sigla un Memorandum di intese con la Libia di Fayez al-Sarraj, senza la preventiva autorizzazione delle due Camere, mediante legge di ratifica (Rivera). Promessi circa 215 milioni di dollari per addestrare la guardia costiera. "Internazionale" n. 1204, 12 maggio 2017
- 17 febbraio decreto legge riguardante la protezione internazionale e il contrasto all'immigrazione illegale.
- 22 marzo. Attentato a Londra verso il ponte di Westminster, nei pressi del Parlamento, dove un'auto travolge la folla e finisce con lo schiantarsi contro un cancello. Decine i feriti, cinque i morti. Inoltre viene accoltellato e ucciso un agente.
- 22 marzo La corte d'appello di Tripoli sospende il memorandum di intesa firmato da Fayez al Sarraj, premier del governo di unità nazionale libico e il presidente del consiglio italiano Paolo Gentiloni. Il ricorso aveva evidenziato impegni onerosi per la Libia, non previsti dal trattato del 2008 cui pure si faceva riferimento. Sollevati dubbi sui finanziamenti italiani, non chiaramente quantificati.
- 23 marzo, a Birmingham alcuni arresti in relazione a quanto occorso a Westminster.
- 31 marzo. Minniti interviene per la pace tra Fezzan (gli Awlad Suleiman) e i Tebu (o Tibu o Tubu): ciò dovrebbe agevolare il controllo sul Sud della Libia. Lo stesso giorno Gentiloni, con i Ministri Alfano e Minniti, sigla un accordo con Mahamadou Issoufou, presidente del Niger: l'Italia verserà 50 milioni di euro in cambio della blindatura delle frontiere nigerine (Rivera).
- L. 13 aprile, n. 46, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge del 17 febbraio n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale (GU Serie Generale n. 90 del 18-4-2017) (Naletto)
- I vecchi Centri di Identificazione ed Espulsione sono ridenominati (legge n. 46) Centri permanenti per il Rimpatrio. Si prevede un ampliamento notevole di detenzione - oggi i centri ad hoc sono 5, dovrebbero diventare 11 entro il luglio 2017), possibilmente fino ad averne uno per Regione: ma non tutte le Regioni sono di questo avviso.
- 16 aprile, referendum in Turchia. Ne esce vincitore il presidente Erdoğan, che accentra nelle sue mani tutto il potere.
- 27 aprile. Dichiarazioni di Zuccaro a Rai3: parla di possibili legami finanziari tra alcune ong con imbarcazioni

nel canale di Sicilia e reti criminali: ma deve ammettere che si tratta di ipotesi non ancora provate. Severo il giudizio di Pietro Grasso, ex magistrato, di Erri De Luca e altri. Approvano i 5 stelle. Si interrompe ogni rapporto tra Ong e Frontex.

- 7 maggio. In Francia Emmanuel Macron vince le elezioni contro Marine Le Pen.
- 22 maggio. A Manchester, alla fine di un concerto rock, esplose una bomba. I morti, tra cui adolescenti e bambini, sono almeno 22 - tra di loro, attentatore, Salman Ramadan Abedi, inglese di origine libica-, i feriti, una sessantina. Pochi giorni dopo si avranno alcuni arresti di persone, sembra, collegate a questo attacco suicida. Allerta nel Regno Unito.

2024

Le previsioni parlano di 8 miliardi di persone

2050

Le previsioni parlano di 10 miliardi di persone (Giudici C, Wihtol de Wenden, C., 2016)

1 La Nota cronologica intende essere un aiuto per il lettore, cui vengono ricordati alcuni accadimenti significativi. Non ha alcuna pretesa di completezza.

Note bio-bibliografiche degli Autori

ANDREA BELLARDINELLI. Dal 2011 è Coordinatore di Programma Italia per EMERGENCY ONG Onlus. Scopo, offrire cure mediche di base, primo supporto psicologico, educazione sanitaria e facilitare accesso e orientamento ai servizi del SSN alle fasce vulnerabili di popolazione. Programma Italia opera in sette Regioni Italiane con 15 progetti e, dal 2006 ad oggi, ha effettuato circa 290.000 prestazioni.

Nel 2006 è stato Coordinatore Amministrativo per MSF Belgio -Missione Italia, supervisionando progetti a Lampedusa, Foggia, Rosarno, Napoli e Agrigento.

Dal 2002 al 2005 è stato Coordinatore Logistico per EMERGENCY ONG Onlus presso il Centro Chirurgico a Goderich, Freetown, Sierra Leone.

Ha conseguito due Advance Diploma (*Management of Humanitarian Interventions* and *Post War Reconstruction*) presso l'Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI) a Milano e un Corso di Peace Building Management all'Università a Roma. Ha studiato Biologia all'Università a Trieste.

Dal 2015 è membro del Consiglio Direttivo di EMERGENCY ONG Onlus.

GIUSEPPE CATALDI è professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Napoli "L'Orientale" (Prorettore vicario, 2008-2014; direttore del Dipartimento di scienze sociali, 2002-2005). Titolare di una cattedra Jean Monnet della Commissione dell'Unione europea sulla tutela dei diritti umani in Europa, è Direttore del "Centro di Eccellenza Jean Monnet sulla tutela dei diritti dei migranti nel Mediterraneo", Presidente dell'*Association internationale du droit de la mer*, autore di articoli e libri di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Membro del Senato di EMUNI (*Euro-Mediterranean University*). Condirettore e fondatore della rivista "Diritti umani e diritto internazionale", edita da Il Mulino, condirettore dell'*Italian Yearbook of International law*, edito da Brill. Consulente di istituzioni nazionali e internazionali.

MARA CLEMENTE. Ricercatrice del Centro di Ricerca e Studi di Sociologia (CIES-IUL) dell'Istituto Universitario di Lisboa (ISCTE-IUL) dove si occupa di tratta e sfruttamento sessuale in Portogallo e Brasile. Ricercatrice associata dell'Osservatorio della Emigrazione portoghese dello stesso Istituto.

Docente del Corso Empowering Women in the 21st Century dell'ISCTE-IUL e dell'AIM Overseas-Australia e del Corso di Specializzazione in Riduzione del rischio associato a fenomeni di consumo di droga e prostituzione della Facoltà di Psicologia e Scienze della Formazione dell'Università di Porto.

Dottore di ricerca in Teoria e Ricerca sociale della Sapienza Università di Roma con una ricerca su prostituzione minorile e turismo sessuale in Repubblica Dominicana.

Autrice di numerose pubblicazioni in differenti lingue sui temi delle migrazioni, del lavoro sessuale, della tratta di esseri umani e del turismo sessuale, indagati attraverso un approccio qualitativo della ricerca sociale.

EMANUELA C. DEL RE è esperta di migrazioni e rifugiati, conflitti, questioni religiose e minoranze, temi su cui ha condotto lunghe ricerche sul campo dal 1991 (Balceni, Caucaso, Medio Oriente) con finanziamenti da prestigiose istituzioni. Professoressa di ruolo di Sociologia Politica presso l'Università Niccolò Cusano e docente presso Roma Tre, è stata professoressa Jean Monnet presso l'Università La Sapienza di Roma. Ha fondato e presiede EPOS, agenzia internazionale di mediazione, con la quale conduce dal 2012 progetti di intervento finanziati dalla Commissione Europea e dal MAE italiano in zone di conflitto per la ricostruzione della società civile in particolare presso i rifugiati siriani in Iraq, Giordania e Libano. È firma consueta e membro del consiglio redazionale di Limes. Scrive su numerose riviste internazionali ed è membro di noti Think tank e istituti di ricerca. È coordinatrice nazionale della Sezione di Sociologia della Religione dell'Associazione Italiana di Sociologia. Ha filmato documentari tra cui: "Noi, cristiani perseguitati dell'Iraq" (2015) e "La festa negata. Voce e futuro degli Yazidi" (2014). Tra le numerose pubblicazioni: *Pursuing Stability and a shared development in Euro-Mediterranean migrations* (Aracne 2017) curato insieme a Ricardo R. Larémont.

SALVATORE FACHILE, avvocato e ricercatore giuridico sui temi della tratta internazionale degli esseri umani, del diritto dell'immigrazione, del diritto alla protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e del diritto autodisciplinatorio. Attualmente svolge la sua attività di avvocato presso il suo studio legale a Roma, è consigliere del direttivo dell'Associazione per gli studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e consulente per la Cooperativa Sociale Dedalus di Napoli. È stato coordinatore scientifico di alcuni progetti in ambito nazionale ed europeo sulle stesse tematiche (dal 2004 ad oggi), è docente presso alcuni master universitari e svolge costantemente attività di formatore su incarico di soggetti pubblici e privati. A partire dal 2005 ha curato, su queste stesse tematiche, diverse pubblicazioni per alcune case editrici, tra cui Cendon, Il Sole 24 Ore, le Ed. Franco Angeli.

MACIOTI MARIA IMMACOLATA, responsabile Osservatorio Permanente Rifugiati Vittime di Guerra dell'ANRP. Ha studiato e quindi insegnato alla Sapienza, Univ. di Roma (soprattutto Sociologia generale, Sociologia della religione, Sociologia della conoscenza) dove è passata da assistente a professore ordinario. Ha aperto e diretto per 12 anni il Master Immigrati e Rifugiati, oltre a un altro master sull'approccio qualitativo alla ricerca. Dal 2009 al 2010, vicepresidente del SUAA, Ateneo Federato di Scienze Umane, Arti e Ambiente. Numerose le sue pubblicazioni, riguardanti soprattutto: sociologia urbana; religioni; sociologia generale; migranti e rifugiati (alcune con Enrico Pugliese), soprattutto con l'editore Liguori di Napoli e con la casa ed. Laterza. Tra gli ultimi lavori, *Il genocidio armeno nella memoria e nella storia* (Nuova Cultura, 2012) e *L'Armenia, gli armeni. Cento anni dopo*, (Guida, 2016). Coordina il trimestrale «La critica sociologica», diretto da Franco Ferrarotti.

GRAZIA NALETTO è presidente di Lunaria, co-portavoce della campagna Sbilanciamoci! e membro del Comitato etico di Banca Popolare Etica. La lotta contro le diseguglianze economiche e sociali è il filo conduttore delle sue attività di ricerca, di informazione e di advocacy sulle migrazioni, il razzismo, il welfare e la finanza pubblica. Tra gli ultimi lavori ai quali ha collaborato: *Accoglienza. La propaganda e le proteste del rifiuto, le scelte istituzionali sbagliate e Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma* (Lunaria 2017); *Rapporto Sbilanciamoci!* (anni 2013-2017), *Watch dog. Immigrazione, asilo, cittadinanza e lotta alle discriminazioni nel dibattito parlamentare* (Lunaria 2015), *Cronache di ordinario razzismo. Terzo libro bianco sul razzismo in Italia* (Lunaria, 2014), *I diritti non sono un costo. Immigrazione, welfare e finanza pubblica e Costi disumani* (Lunaria, 2013).

ENRICO PUGLIESE è professore emerito di Sociologia del lavoro presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma (dove è tuttora membro del collegio dei docenti del dottorato "Sociologia e scienze sociali"). È associato all'Irpps (Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali) del Cnr, del quale è stato direttore dal 2002 al 2009. Ha insegnato per molti anni presso l'Università di Napoli Federico II dove è stato preside della Facoltà di Sociologia. Ha condotto ricerche su occupazione e mercato del lavoro, movimenti migratori e politiche sociali. Tra i suoi libri: *Il Lavoro*, con E. Mingione (Carocci), *Sociologia della disoccupazione* (il Mulino), *Rappresentare i non rappresentati* (cura di) con F. Pirro (Ediesse), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne* (il Mulino), *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia* (con M.I.Macioti) (Laterza), *La terza età: anziani e società in Italia* (il Mulino).

ANNAMARIA RIVERA, già docente di Etnologia e Antropologia sociale nell'Università di Bari, è saggista, attivista, collaboratrice abituale di testate quali "il manifesto" e "MicroMega". Fra le sue opere: *La città dei gatti. Antropologia animalista di Essaouira*, Dedalo, Bari 2016; *Il fuoco della rivolta. Torce umane dal Maghreb all'Europa*, Dedalo, Bari 2012; *L'imbroglione etnico, in quattordici parole-chiave* (con R. Gallissot e M. Kilani), Dedalo, Bari 2012; *La Bella, La Bestia e l'umano. Sessismo e razzismo, senza escludere lo specismo*,

Ediesse, Roma 2010; *Les dérives de l'universalisme. Ethnocentrisme et islamophobie en France et en Italie*, La Découverte, Paris 2010; *Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo*, Dedalo, Bari 2009; *La guerra dei simboli. Veli postcoloniali e retoriche sull'identità*, Dedalo, Bari 2005; *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma 2003. È anche autrice di un romanzo: *Spelix. Storia di gatti, di stranieri e di un delitto*, Dedalo, Bari 2010.

UMBERTO TRIULZI ha insegnato Economia Internazionale presso le Università di Camerino, Perugia e dal 2002 è titolare degli insegnamenti di Politica Economica Europea e Politica Economica Internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione dell'Università "La Sapienza" di Roma. È autore di numerosi saggi su argomenti di economia e politica economica internazionale, sviluppo economico e integrazione europea ed ha pubblicato i seguenti volumi: *Il processo d'integrazione monetaria europea* (1988), *Appunti di Teoria del Commercio Internazionale* (1994), *Competitività di alcune produzioni mediterranee sui mercati internazionali* (1997), *Dal Mercato Comune alla moneta unica* (1999), *Fondamenti di Economia Internazionale*, in collaborazione con Veniero Del Punta (2000), la *Politica Economica Internazionale*, in collaborazione con Pierluigi Montalbano (2006), *Le politiche economiche dell'Unione Europea* (2010). Nel 2012 è uscita una nuova edizione del volume di *Politica economica internazionale* (Utet-Università, 2012) con il sottotitolo *Interdipendenze, Istituzioni e Coordinamento della Governance Globale*, e nel 2016 la nuova edizione (Mondadori, 2016) del volume *Le politiche economiche dell'Unione Europea*.

Indice

Presentazione	pag. 5
Introduzione - Non pratiche ma esseri umani	9
Migrazione economica, migrazione politica	18
Le migrazioni nel Mediterraneo tra politiche securitarie, diritto del mare e tutela dei diritti umani	27
L'UE e la "crisi dei rifugiati": una strategia funesta e fallimentare	42
Gli accordi bilaterali	52
Accogliere bene si potrebbe. Modelli e prassi a confronto	62
Le attività di Emergency "Programma Italia" rivolte a migranti e persone in stato di bisogno	75
Dentro l'industria delle migrazioni, fuori dall'industria del salvataggio. Assistenza e (re)integrazione delle donne migranti trafficate e sfruttate sessualmente	83
Crimini contro l'umanità e flussi migratori: gli interventi delle istituzioni internazionali e il ruolo della società civile	98
Migrazioni Euro-Mediterranee: strategie strutturali per uscire dall'impasse politica e sociale nell'Unione Europea	111
Nota bibliografica	127
Nota cronologica	130
Note bio-bibliografiche degli Autori	134

Dato alle stampe nel mese di maggio 2017
presso Xxxxx
Roma - XXXXX