

Universidad de Valencia
Instituto de Derechos Humanos



Instituto de
Derechos Humanos
Universidad de Valencia



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

**Doctorado en Derechos Humanos, Democracia, y justicia interna-
cional.**

**L'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,
ASILO E RIFUGIO; UNA STRATEGIA DI ACCOGLIENZA
PER RISPONDERE ALLE ESIGENZE DETTATE DAI CON-
FLITTI DEL XXI SECOLO.**

Tesis doctoral presentada por:

Margherita Bartolino

Directores y co-directores:

Consuelo Ramon Chornet

Javier De Lucas Martin

Co- director de la Universita' della Calabria

Massimo Fragola

Valencia, marzo 2018.

INDICE

Introduzione.....11

Metodologia17

CAPITOLO I. LA TUTELA DEI MIGRANTI E DEI RIFUGIATI NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE

.....21

1. Introduzione sull'importanza dell'ospitalità nell'antica Grecia

.....21

1.1 La sacralità dell'ospitalità in Omero raccontata attraverso
l'Odissea..... 21

1.2 L'ospitalità nell'Europa contemporanea. Il concetto di ospitalità
incondizionata e di ospitalità giuridica. La giustizia superiore nel con-
cetto di ospitalità'.....31

2 Storia della tutela dei diritti fondamentali nel quadro della comunità e dell'UE37

2.1 Breve analisi sulla Convenzione Europea per la salvaguardia dei
diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'istituzione del Consi-
glio d'Europa.....37

2.2 Istituzioni per la vigilanza della tutela dei diritti fondamentali.
Analisi della Commissione europea dei diritti dell'uomo; la Corte Eu-
ropea per i Diritti dell'Uomo; il Comitato dei Ministri
.....43

2.3 La corte di giustizia dell'Unione Europea; compiti e composizione
.....49

2.4 I principi e i valori fondanti dell'UE: La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e il Trattato sull'Unione Europea 56

3 Principali strumenti giuridici per la protezione internazionale dei rifugiati 67

3.1 Dichiarazione universale dei diritti umani; i principi generali per la protezione delle persone nel diritto internazionale76

3.2 La Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e il protocollo di New York del 196682

3.3 L'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; il divieto al respingimento90

4. Disciplina giuridica in materia d'asilo; i concetti di asilo diplomatico e asilo extraterritoriale.....99

4.1 L'asilo nel diritto internazionale; la Dichiarazione sull'asilo territoriale.....102

4.2 L'asilo nel diritto comunitario105

4.3 Implicazioni derivanti dalla mancanza di una concertazione europea in materia d'asilo110

CAPITOLO II. LE PRINCIPALI POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO.....117

1 Origini e motivazioni dei flussi migratori verso l'Europa.....120

1.1 Problematiche geopolitiche nel Corno d'Africa137

1.2 Problematiche geopolitiche Afghanistan, Iraq, Syria143

2 Politiche di search and rescue messe in atto dai paesi europei	148
2.1 Mare Nostrum	154
2.2 Triton	158
3 Politiche di gestione delle frontiere	165
3.1 Frontex : l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alla frontiera degli Stati dell'UE.....	165
3.2 Joint Operation Rabbit 2010	171
3.3 Costruzione della fortezza Schengen	174
4 Accordi bilaterali con i paesi di transito e di partenza	182
4.1 EU-Turkey joint action plan	183
4.2 EU-Turkey agreement	187
4.3 Relazioni politiche tra la Turchia e l'Unione Europea	192
4.4 Il Migration Compact	208
5 Politiche Europee di ricollocamento e di reinsediamento dei rifugiati.....	212
6 L'agenda politica Europea sull'immigrazione e le politiche relative alla gestione delle domande d'asilo; il regolamento di Dublino III	217
6.1 Il regolamento di Dublino III	223

**CAPITOLO III. LA QUESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE
COME SPECCHIO DEL COLLASSO DEI VALORI EURO-
PEI..... 231**

**1 La retorica sull'immigrazione e la strumentalizzazione del lin-
guaggio mediatico 231**

1.1 Problematiche derivanti dall'utilizzo improprio dei termi-
ni.....237

1.2 Retaggi culturali europei243

1.3 Il dialogo interculturale per superare lo scontro tra civiltà:
una strategia di accoglienza per rispondere alle esigenze dettate dai
flussi migratori del XXI secolo 250

Conclusioni285

Glossario ed acronimi297

Riassunto in castellano.....363

Bibliografia379

«Costruire muri per tenere i migranti fuori dai nostri cortili ricorda la storia dell'antico filosofo Diogene che rotolava avanti e indietro nella botte in cui viveva sulle strade della nativa Sinope. Alla domanda sul perché del suo strano comportamento rispose che vedendo i vicini occupati a blindare le porte e sguainare le spade sperava di dare il suo contributo alla difesa della città contro l'avanzata delle truppe di Alessandro il Macedone».

Z. Bauman

Introduzione

Il motivo per il quale ho deciso di cominciare questo progetto di ricerca intitolato *“L’Unione Europea in materia di immigrazione e integrazione; la reazione dell’Unione alla crisi dei rifugiati e le sue implicazioni sulla gestione dell’immigrazione; una strategia di accoglienza per rispondere alle esigenze dettate dai conflitti del XXI secolo”* ha a che vedere con la convinzione che le politiche adottate dai governi europei in materia di asilo e di rifugio, siano la causa principale della cattiva gestione dei flussi migratori e della mancanza di protezione nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo che negli ultimi anni hanno bussato insistentemente alle porte dell’Unione Europea in cerca di riparo.

L’Europa, pur essendosi trovata di fronte ad una gravissima emergenza umanitaria, ha dimostrato di non essere in grado ad intervenire e prestare aiuto a tutti coloro che negli ultimi anni hanno cercato di fuggire o di allontanarsi dai rispettivi paesi di provenienza. Da paesi in guerra, come la Siria, come l’Afganistan, come la Somalia e tanti altri, ogni anno si mettono in marcia milioni di migranti, richiedenti asilo, sfollati, rifugiati, nel tentativo di raggiungere territori più accoglienti, o quanto meno più sicuri.

É precisamente nell’intento di fuggire dalle loro terre, che molti di essi ogni anno perdono la vita perché costretti ad affrontare il viaggio verso nuovi territori in condizioni di altissimo rischio e il più delle volte nell’ombra dell’illegalità.

Non essendo l’Europa un continente cieco, tutto ciò lo ha visto, lo ha commentato, lo ha osservato attentamente, ma non ha fatto abbastanza

per trovare una soluzione affinché si potesse effettivamente risolvere il problema.

Dunque il motivo principale che mi ha incentivata a scrivere questa tesi di dottorato, é stato: perché? Perché i governi europei, pur avendo a disposizione i mezzi sufficienti per soccorrere ed offrire una vita migliore a queste persone, sino ad oggi non si é realmente impegnata per proteggere la vita e i diritti umani di questa gente? Perché hanno continuato a mettere delle pezze laddove di volta in volta erano necessarie, piuttosto che cercare di risolvere il problema alla radice?

Ebbene, se il punto di partenza della stesura della tesi é stata una domanda, il punto finale non avrebbe potuto essere che una risposta piuttosto diretta, ed essendo questo un progetto di ricerca svolto con le intenzioni di apportare un miglioramento a tale situazione (o comunque offrire spunti di riflessione per poter ragionare in modo approfondito su una sua eventuale risoluzione), ho finalmente termine il lavoro con una personale proposta da applicare, chissà, in un futuro prossimo.

Uno dei nodi forse più difficili da districare nel momento in cui ci si trova a dover riflettere sulla questione dei fenomeni migratori che in questo caso specifico riguardano l'Europa, riguarda la relazione che si viene a creare tra due cose ben distinte: ovvero il tema dell'immigrazione e quella dei rifugiati e richiedenti asilo.

Se in alcuni casi risulta evidente riuscire a distinguere i due campi di interesse, nel nostro caso si viene a fare sempre più sottile la linea di demarcazione che dovrebbe tenerli distanti. Nel momento in cui una parte della popolazione mondiale si é dovuta mettere necessariamente in moto per richiedere rifugio in Europa, automaticamente si sono veri-

ficate ripercussioni anche sul tema dell'immigrazione, facendo sì che i due fenomeni diventassero sempre meno distinguibili l'uno dall'altro. Ecco perché in questa tesi di dottorato non ho potuto parlare di uno dei due fenomeni isolandolo totalmente dall'altro.

Ad ogni modo, l'immigrazione, nel suo senso più ampio del termine, è un argomento che abbraccia una quantità molto estesa di discipline. Si può parlare di essa da un punto di vista normativo giuridico, esistendo effettivamente un numero molto elevato di strumenti giuridici nazionali ed internazionali che si occupano della tematica, e di fatto, sono anni che gli Stati non cessano di regolamentare tale materia affinché questa possa perennemente evolvere.

In secondo luogo, essendo l'immigrazione una realtà che innegabilmente e in un modo o nell'altro apporta cambiamenti tanto alle società di accoglienza quanto alle società dalle quali i migranti partono, ebbene è naturale che si senta il bisogno di spiegarla e analizzarla anche da un punto di vista politico e sociologico. Politico perché, essendo un fenomeno che altera gli equilibri sociali di una società, è fondamentale che si continuino a cercare le migliori soluzioni politiche per far sì che i cambiamenti sociali trovino attraverso la politica (intesa quindi in questo caso come strumento di cambiamento) il modo migliore per evolvere e sedimentare all'interno di una società di volta in volta sempre più aperta.

Sarebbe impensabile immaginare che una qualsiasi società affronti la questione dell'immigrazione e dell'accoglienza dei rifugiati senza che adatti ad esse le politiche sociali ed economiche del paese. Si rischierebbe altrimenti di trovarsi di fronte a una scatola la cui forma non po-

trebbe in nessun modo ospitare il contenuto di ciò che ospita al suo interno.

In terzo luogo, affrontare l'argomento dell'immigrazione e dell'accoglienza in ottica puramente sociale, significa cercare di analizzare i cambiamenti che tale fenomeno è potenzialmente in grado di apportare nelle interazioni personali dei cittadini con gli stranieri. Immigrazione (sempre inteso nel suo senso più ampio) include al suo interno una serie di elementi sociali da tenere in considerazione, tra cui: confronto con ciò che è diverso, paragone, ed eventualmente accettazione di una serie di valori che chissà non erano mai stati presi in considerazione prima di allora.

In altre parole, i fenomeni migratori e l'esigenza di concedere accoglienza, pongono necessariamente gli abitanti autoctoni di fronte ad una sfida enorme di ridimensionamento sociale, politico e giuridico.

Ecco perché ho ritenuto necessario affrontare tale tematica attraverso ognuno di questi approcci.

Come si vedrà, ho deciso di iniziare da quello giuridico, e l'ho fatto per un motivo ben preciso: ancora prima di affrontare qualsiasi tipo di problematica relativa alla protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, credo sia necessario conoscere le basi giuridiche sulle quali gli Stati hanno il dovere e il diritto di formulare le proprie scelte politiche e determinare le proprie azioni.

Nel primo capitolo dunque passo in rassegna, analizzandoli, tutta una serie di strumenti giuridici appositamente pensati in vista della tutela dei diritti di coloro che emigrano.

Il secondo capitolo é stato invece improntato su un approccio politico, e di fatto, richiama le politiche piú rilevanti adottate dai governi europei negli ultimi anni in materia di immigrazione e rifugio.

Infine, il terzo e ultimo capitolo ha un'impronta piú sociologica, e in parte filosofica. Perché? Perché dopo aver appunto analizzato la base giuridica e politica che regola la questione dell'immigrazione, ho considerato fondamentale chiedermi il motivo per il quale sono state adottate alcune politiche piuttosto che altre; domanda, che dal mio punto di vista non avrebbe potuto che trovare una risposta nell'ambito sociologico e filosofico, e come si vedrà la tesi principale del mio lavoro di ricerca é che la cattiva gestione dell'immigrazione e del rifugio abbia a che vedere con il rifiuto dello straniero e con un sentimento di superiorità culturale radicato evidentemente nella maggioranza della popolazione europea nei confronti dei cittadini extraeuropei.

Metodologia

Il progetto di ricerca qui presente nasce con l'intenzione di dare una possibile risposta a una pluralità di domande relative alla gestione dei flussi migratori diretti in Europa e più precisamente a quelli provenienti da zone extraeuropee particolarmente a rischio, quindi politicamente instabili ed economicamente deboli.

Il motivo principale che mi ha incentivata a portare avanti la stesura della tesi dottorale intitolata "L'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e rifugio; una strategia di accoglienza per rispondere alle esigenze dettate dai conflitti del XXI secolo", è che dal mio punto di vista, l'Europa, un continente considerato un paese sviluppato e retto su principi liberali e democratici, al giorno d'oggi non si è dimostrata in grado di trovare una soluzione adeguata a quella che viene definita come una vera e propria crisi dei rifugiati.

La domanda di partenza, nel mio caso, è stata: qual'è l'ostacolo che impedisce una tale risoluzione?

Ovviamente, non avrebbe potuto esistere una risposta univoca e unidirezionale, essendo una tematica che abbraccia una pluralità di materie; tuttavia, dopo aver portato avanti un ragionamento e una ricerca approfondita a riguardo, voglio sostenere che dal mio punto di vista, i motivi sono ricollegabili a questioni legate all'incapacità dell'Europa di proporre e mettere in pratica un piano di integrazione che, sempre secondo il mio parere, sarebbe capace di far sì che gli abitanti del vecchio continente e gli extraeuropei, inizino a portare avanti un processo di conoscenza gli uni degli altri, che alla lunga, potrebbe far sì che

l'immigrazione extraeuropea venga riconosciuta ed accettata più positivamente.

Si è trattato dunque di un progetto di ricerca basato principalmente sulla comparazione di diverse fonti d'informazioni, analizzate con il fine di conoscere nel modo più approfondito possibile le circostanze politiche, sociologiche e giuridiche, all'interno delle quali andrebbe ripensato e gestito l'avvicinamento tra gli europei residenti e i migranti extraeuropei.

La problematica in questione, benché di estrema urgenza attuale, non risulta essere una novità sconosciuta all'interno dell'ambito accademico e letterario, giacché il fenomeno dell'immigrazione e quello dell'emigrazione sono stati entrambi studiati e approfonditi sotto una pluralità di aspetti; di conseguenza, ho ritenuto opportuno portare avanti uno studio teorico di alcuni autori (europei e non) che avevano già toccato il tema dell'immigrazione, dell'integrazione, dell'interculturalità e delle potenzialità e delle debolezze relative ad ognuno di questi fenomeni.

In primo luogo ho reputato necessario approfondire il tema da un punto di vista giuridico, con il fine di ottenere una buona conoscenza di quelli che sono gli strumenti esistenti a disposizione per un'effettiva regolamentazione dell'immigrazione "clandestina" in Europa e per la gestione dei rifugiati e dei richiedenti asilo che giungono nel vecchio continente.

In questa prima parte del lavoro mi sono servita di documenti europei e di trattati internazionali precedentemente creati per una specifica gestione di detta problematica.

In secondo luogo, e affrontando la questione da un punto di vista politico, ho ritenuto fondamentale analizzare quelle che sono le cause principali che muovono un numero molto alto di persone ad emigrare, seppur senza i documenti per farlo legalmente, in Europa. In questo caso, è stato necessario un approccio geopolitico, in modo tale che la questione potesse essere chiarificata e spiegata secondo avvenimenti politici ben precisi, evidenti ed innegabili.

Il motivo per cui ho ritenuto necessario portare avanti tale metodologia, riguarda la personale convinzione che un fenomeno come quello dell'immigrazione di massa, possa essere spiegato e compreso attraverso la conoscenza approfondita di specifici avvenimenti in gran parte politici in grado di dettare le esigenze di intere popolazioni civili.

In terzo luogo, ho approfondito il tema secondo un approccio teorico e sociologico, basandomi allo stesso tempo sullo studio di alcune ricerche relative all'integrazione di stranieri in territori europei.

Tale approccio, benché meno teorico dei due precedenti, non è stato effettuato secondo una ricerca sperimentale, nel senso che durante la tesi non ho effettuato personalmente ricerche empiriche. Piuttosto ho estratto conclusioni proprie dopo aver effettuato un'analisi autonoma di una serie di ricerche sperimentali effettuate da altri istituti di ricerca. Le conclusioni, esclusivamente personali, sono state dunque raggiunte in seguito a uno studio sociologico della società attuale e in seguito ad

un'elaborazione teorica di quelle che dal mio punto di vista potrebbero essere soluzioni adeguate relative alla questione dell'integrazione degli stranieri in europa; integrazione sociale che a sua volta influenzerebbe, dal mio punto di vista, le politiche europee sulla gestione dell'immigrazione, nonché le libertà politiche e giuridiche degli extraeuropei che giungono nel continente europeo.

CAPITOLO I. LA TUTELA DEI MIGRANTI E DEI RIFUGIATI NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE

1. Introduzione sull'importanza dell'ospitalità nell'antica Grecia.

1.1 La sacralità dell'ospitalità in Omero raccontata attraverso l'Odissea

All'interno del VI libro dell'Odissea, Omero racconta il destino di Ulisse che, dopo essere giunto sull'isola dei Feaci, si imbatte in Nausicaa, figlia del re Alcino. A Nausicaa, Ulisse chiede ospitalità come supplice e in qualità di uomo sventurato il cui destino è stato determinato da Poseidone, il quale in preda all'ira ha fatto sì che la sua barca affondasse assieme all'equipaggio durante una tempesta. Sopravvissuto ad essa, Ulisse giunge sull'isola di Scheria, sulle cui sponde incontra appunto Nausicaa.

La figlia di Alcino si rivolge ad Ulisse con queste parole:

*«O straniero, davvero né tristo tu sembri né stolto;
ma la felicità partisce fra gli uomini Giove
sire d'Olimpo, a chi più gli piace; ora al buono, ora al tristo.
A te diede cordogli, cordogli tu devi patire.
Ma or che in questa terra, che in questa città sei pur giunto,
a te non mancheranno né vesti, né nulla di quanto*

porger conviene ad un misero, oppresso dai mali, che prega (...)¹»

Poi Nausicaa aggiunge rivolgendosi alle ancelle:

*«State un po' ferme! Così fuggite alla vista d'un uomo?
Ma questo misero è giunto qui naufrago errante; e dobbiamo
prenderne cura adesso; perché forestieri e mendichi
tutti li manda Giove: ché poi si contentan di poco.
Presto, fanciulle, dunque, recategli cibo e bevande,
fategli un bagno sul greto del fiume, al riparo dei venti²».*

Leggendo Omero, emerge evidentemente la sacralità dell'asilo nei confronti del supplice, dello straniero, di colui che giunge da lontano e per qualsiasi ragione.

Secondo quanto si evince anche dall'Odissea, essere ostile nei confronti dello straniero a quell'epoca veniva considerato come un crimine e di fatto non solo non veniva negata ospitalità a la persona che la richiedesse, ma a questa venivano anche offerti dei beni materiali, così che quando l'ospite fosse tornato a casa avrebbe potuto testimoniare dell'accoglienza offertagli.

¹Omero, *Odissea*; I poeti greci tradotti da Ettore Romagnoli, volume I: dal canto I al canto XII, traduzione di Ettore Romagnoli, illustrazioni di Adolfo De Carolis, Bologna, Zanichelli, 1926. Cit. Pag. 118; Canto VI.

²Omero, *Odissea*; I poeti greci tradotti da Ettore Romagnoli, volume I: dal canto I al canto XII, traduzione di Ettore Romagnoli, illustrazioni di Adolfo De Carolis, Bologna, Zanichelli, 1926. Cit. Pag. 118; Canto VI.

Nell'**antica Grecia**, la *XENIA* (dal greco ξένος "straniero"³), ovvero l'ospitalità, era un diritto (e un dovere) voluto dagli Dei che si reggeva su tre pilastri:

il rispetto del padrone di casa nei confronti dell'ospite;

il rispetto dell'ospite nei confronti del padrone di casa;

la consegna di doni preziosi all'ospite da parte del padrone.

³ F.Cortesi; Enciclopedia italiana Treccani, la Cultura italiana. [treccani.it](http://www.treccani.it). Secondo Umberto Curi, docente di Storia della filosofia presso l'università di Padova, "Nelle lingue indoeuropee il termine che designa lo straniero contiene contemporaneamente in sé l'intero repertorio delle accezioni semantiche dell'alterità, e cioè il forestiero, l'estraneo, il nemico - ma anche lo strano, lo spaesante - in una parola tutto ciò che è altro da noi, anche se con noi viene comunque in rapporto. Questa indistinzione di significati risulta con particolare evidenza dai termini che ritroviamo in latino e greco, e che poi ricompaiono, sia pure con variazioni lessicali e semantiche significative, anche in alcune lingue moderne. In latino, per un lungo periodo, straniero si dice *hostis*. Contrapposto al cittadino, all'*in-genuus*, a colui che appartiene per nascita, dunque per sangue e cultura, alla comunità originaria di riferimento, il termine *hostis*, che indica lo straniero, concentra in sé tutte le figure dell'alterità, senza tuttavia coincidere affatto - come accadrà invece molto più tardi - con una caratterizzazione "ostile", senza cioè riferirsi unicamente a colui che venga dall'esterno con intenzioni "bellicose". Dell'originaria polivalenza del termine *hostis* troviamo una esplicita testimonianza in un passo del *De Officiis* (I, par. 37), nel quale Cicerone ricostruisce il processo storico che ha condotto a sovrapporre al termine *hostis* quel significato di *inimicus*, o *perduellis* (e cioè "nemico pubblico"), che è invece assente nell'accezione primitiva dello straniero-*hostis*. Tutto ciò è confermato anche dagli altri termini impiegati per indicare lo straniero. Egli è, infatti, l'*advena*, vale a dire "colui che viene da fuori", ovvero è il *peregrinus*, colui che è al di fuori dei limiti della comunità. In tutti i casi, "non esistono 'stranieri' in sé. Nella diversità di queste nozioni, lo straniero è sempre uno straniero particolare, colui che è sottoposto ad uno statuto distinto". U. Curi; La filosofia dello straniero. Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze. http://www.rivista.ssef.it/www.rivista.ssef.it/sitec63f.html?page=20060105094728736&edition=2006-01-01#_edn1

Uno degli aspetti forse più interessanti é il carattere “umanitario” che inizia ad assumere l’ospitalità nella lettura filosofica greca e successivamente in quella latina. In altre parole, il fatto che non ci fosse un secondo fine di natura politica o economica nell’ospitare chi chiedesse riparo, vestiva l’ospitalità del suo carattere umanitario.

Quando Ulisse giunge alla casa del re dei Feaci, Alcinoo gli chiede il suo nome e di parlare delle sue origine solo dopo avergli lasciato consumare il banchetto organizzato e dopo che le ancelle lo ebbero rifocillato.

Tale particolare sintetizza e rappresenta la volontà di subordinare alcuni elementi (in questo caso la provenienza dello straniero) in favore di altri (il suo benessere e la sua ripresa fisica e mentale). Per le genti locali, Ulisse, piuttosto che re di Itaca, avrebbe potuto essere un viandante o un mentecatto, ma ciò non toglie che avrebbe potuto essere civilmente accolto allo stesso modo.

Sempre secondo la tradizione, nell’antica Grecia venivano creati santuari religiosi come se fossero una sorta di “zona franca”, ovvero come zone di asilo considerate sacre e il cui ingresso era vietato. Di fatto, stando a quanto riporta la tradizione ellenica, il termine *Asilon* é composto dalla particella *A* (alpha privativa) e dal verbo *Syláo* (che significa catturare, violentare) e che letteralmente potrebbe essere tradotto con l’espressione “senza cattura”, ovvero, volendo personificare il verbo, rappresenta qualcuno su cui non può essere esercitata violenza, essendo questo protetto. Come vedremo nel quarto paragrafo di questo capitolo, tale forma di inter-

pretare il concetto di asilo, ancora oggi sta alla base dell'asilo territoriale e dell'asilo diplomatico.

In breve, “Omero riflette un'epoca in cui le leggi sacre dell'ospitalità stabilivano gli accordi diplomatici e di amicizia”.⁴ Anche in Platone, ne “Le leggi” (728c- 730a) emerge l'obbligo per i cittadini di onorare i supplici, gli ospiti e gli stranieri.^{5 6}

⁴ C.Martin Puente; *Vino, banquete y hospitalidad en la épica griega y romana*, Revista de Filología Románica, Departamento de Filología Latina Universidad Complutense de Madrid. 2007, Cit. Pag.31 anejo V, 21-33.

⁵ A. Korinthios; “*il respingimento dei migranti nel diritto internazionale*”, Tesi di Dottorato di Ricerca in ordine internazionale e tutela dei diritti individuali, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2013.

C. Del Corona; *Lo straniero, dalla Grecia antica a Derrida*, Il becco 07 Agosto 2013. ilbecco.it

Sempre secondo Curi, “Nella Legge delle XII Tavole, l'*hostis* era semplicemente colui che non apparteneva al popolo romano, verso il quale tuttavia occorreva far valere i diritti previsti per i cittadini romani. Da questo punto di vista, l'*hostis* indicava lo straniero *quod erat pari iure cum populo romano*, vale a dire colui che ai fini del diritto civile era equiparato ai romani. Lo stesso verbo che ritroviamo alla radice di *hostis*, vale a dire *hostire*, equivale ad *aequare*, contraccambiare, uguagliare, o compensare. . Entro questo contesto, *hostis* viene a indicare colui con cui si è in relazione di compenso (*hostia* prima di avere un valore religioso - sacrificio di bovini che si fa prima di un evento - aveva un significato giuridico e indicava il pareggio dei doni ospitali). Ciò significa che l'*hostis* era colui che, provenendo dall'esterno, era stato eguagliato in diritto al cittadino romano, sulla base di qualche accordo o patto. Nel suo significato arcaico, l'*hostis* rinvia dunque all'idea di un rapporto con l'altro, di un legame non originario nè naturale, basato sull'obbligo di compensare una qualche prestazione, della quale uno dei contraenti del patto sia stato beneficiario. Solo successivamente il termine *hostis* assumerà una connotazione antagonista, agonica, e si caricherà di significato ostili; solo allora lo “straniero” diventerà un nemico. Insomma, “le nozioni di nemico, di straniero, di ospite, che per noi formano tre unità distinte – semantiche e giuridiche – presentano strette connessioni nelle lingue indoeuropee antiche”. Nel mondo latino la non coincidenza tra lo straniero e il nemico risulta anche più evidente se si analizza l'evoluzione dell'espressione *hostis*, espressione che comunemente indica il nemico. Secondo il celebre “criterio” del politico

Per quel che riguarda la **letteratura latina**, il primo a narrare il rituale dell'ospitalità é Virgilio, tanto nelle Georgiche (in cui ad esempio Ariste viene accolto come ospite dalla madre Cirene, fat-

enunciato da Carl Schmitt nel 1932, “nemico non è il concorrente o l'avversario in generale. Nemico non è neppure l'avversario privato che ci odia in base a sentimenti di antipatia. Nemico è solo il nemico pubblico..il nemico e l'*hostis*”.

http://www.rivista.ssef.it/www.rivista.ssef.it/sitec63f.html?page=20060105094728736&edition=2006-01-01#_edn4

⁶ In una fase successiva, la fase della vera e propria civiltà romana, testimoniata appunto da Cicerone, il termine *hostis* viene ad indicare il nemico e dalla stessa radice (*ghosti*) viene coniato il termine *hospes* per indicare l'ospite. L'ambivalenza racchiusa nel significato originario (la reciprocità poteva dar luogo all'ospitalità come alla guerra) si scioglie: l'*hostis* indica in modo univoco lo straniero con cui si ha un rapporto di belligeranza, l'*hospes* quello con cui si stabiliscono rapporti di ospitalità. Contemporaneamente, si assiste ad una differenziazione dei termini con cui si definisce colui con cui si hanno rapporti di ostilità a seconda della sua posizione rispetto alla *civitas* e alle istituzioni politiche: se *hostis* è il nemico esterno e pubblico, nemico della città di Roma, con cui si combatte, *inimicus* è il nemico interno e privato, il concittadino con cui si ha una relazione antagonistica fino alla possibilità dell'annientamento fisico, *competitor* è invece l'avversario in un conflitto d'interessi. In questo senso è lo straniero, in primo luogo, colui che può divenire *hostis*. Ma l'*hostis* non esaurisce in alcun modo il significato dello straniero per il quale resta sempre aperta la possibilità di divenire ospite, oggetto di dono e di accoglienza. Da notare, infine, che *hostis* e *hospes* non indicano due stati, due condizioni immutabili. Essi segnalano piuttosto dinamiche che si intrecciano e che almeno virtualmente sono suscettibili di modificarsi e di tradursi l'una nell'altra. In quanto condivido con lui la medesima radice – linguistica, ma più ancora concettuale e culturale – come *hospes* posso in qualunque momento trovarmi nella condizione di essere *hostis*, mentre questi può sempre convertirsi in *hospes*., senza che questa potenziale variabilità alteri lo “statuto” di ciascun individuo, la sua specifica personalità. Non si dà, insomma, un *hostis* che sia tale per così dire “intrinsecamente”, in quanto costitutivamente altro. Ma ciascuno può diventarlo, in conseguenza di condizioni specifiche, che possono instaurarsi per chiunque, e che dunque revocano ogni presunta obiettività della condizione di straniero.

http://www.rivista.ssef.it/www.rivista.ssef.it/sitec63f.html?page=20060105094728736&edition=2006-01-01#_edn4

tore di innovazione in quanto a differenza della letteratura greca classica, la donna ricopre in questo caso il ruolo di anfitrione) quanto nell'Eneide, all'interno di cui vengono narrate le gesta di Enea che di volta in volta viene accolto nei porti più svariati.⁷

E ancora, troviamo tracce dell'importanza della concessione dell'asilo anche nella **tradizione ebraica** e in quella musulmana. Secondo l'antico testamento (35.9- 29) il Signore ordina a Mosè di fondare sei città destinate all'asilo degli stranieri perseguitati senza colpa; e all'interno del Corano (8.73- 75) troviamo il principio e l'importanza di essere solidali con coloro i quali hanno scelto di esiliare.⁸

La politologa Rescigno, all'interno della monografia "il diritto d'asilo"⁹ sottolinea come il diritto ebraico mettesse in pratica una distinzione tra omicidio volontario e omicidio colposo (la cui gravità era minore) e in tale ottica venne prevista la creazione delle città- rifugio, un gruppo di città nelle quali poteva trovare asilo colui che aveva ucciso senza prima provare odio e che aveva attuato in modo casuale. "L'asilo ebraico nasceva dunque nell'ambito di un procedimento di giustizia perché questa fosse effettivamente assicurata a coloro che erano colpevoli di un omicidio involontario e che per questo non potevano essere puniti. Così l'asilo assumeva il carattere di una protezione cautelativa e temporanea" considerato

⁷ C.Martin Puente; *Vino, banquete y hospitalidad en la épica griega y romana*, Revista de Filología Románica, Departamento de Filología Latina Universidad Complutense de Madrid. 2007

⁸ Ibidem.

⁹ F.Rescigno; *Il diritto d'asilo*, Carocci, Roma, 2011.

che colui che usufruiva dell'asilo ne avrebbe potuto godere fino al momento in cui sarebbe rimasto nella città d'asilo.^{10 11}

Così come i Greci, seppur con molta più cautela, anche i romani inclusero l'istituzione dell'asilo nella gestione giuridica delle città, e la cautela utilizzata a riguardo era dovuta al fatto che “assicurare zone franche ai colpevoli di reati era in forte contrasto con le convinzioni della certezza del diritto e della pena che Roma aveva cercato di imporre sin dalla sua fondazione. È proprio l'idea della per-

¹⁰ F.Rescigno; *Il diritto d'asilo*, Carocci, Roma, 2011. Cit. Pag. 27

¹¹ “L'asilo – come forma di accoglienza e di ospitalità – sembra nascere dai costumi dei popoli nomadi, i c.d. “uomini della tenda”: l'ebreo e il musulmano. Nella tradizione ebraica, la protezione dello straniero costituisce il nucleo di vari precetti delle leggi formulate da Mosé in coincidenza con l'epoca dell'esodo, ovvero delle peregrinazioni del popolo ebraico in cammino verso la Terra Promessa(13). Non dissimile è la tradizione musulmana, ispirata a principi di solidarietà e generosità, “asilo e assistenza” verso “quelli che hanno creduto e hanno scelto l'esilio...”, come recita il Corano (Cap. 8,73-75). Dal canto suo – per quanto riguarda la protezione dello straniero sotto forma di asilo o di ospitalità – la tradizione cristiana non è da meno: “aiutare lo straniero” non è soltanto un precetto morale, ma una condizione per la salvezza.Nella celebre scena del Giudizio finale (Vangelo secondo Matteo 25,35-40), Dio chiama i giusti alla sua destra e li benedice ricordando “ero forestiero e mi avete ospitato...”. Da questo precetto nasce e si sviluppa nei secoli la tradizione cristiana dei luoghi di culto come santuari inviolabili. Nel IV secolo d.C., i santuari cristiani cominciano ad essere riconosciuti dalla legge romana e il loro raggio d'azione materiale è gradualmente esteso. Nel VI secolo, l'imperatore Giustiniano – anticipando le leggi moderne sull'asilo – limita il privilegio a coloro che non siano colpevoli di crimini gravi. Nei secoli che vanno dal Medioevo alla metà dell'Ottocento, chiese e conventi sono il rifugio di quanti vogliono sfuggire all'arresto e alla prigione; l'accoglienza accordata dai religiosi – comunque – non rispondeva soltanto a sentimenti di carità cristiana, ma era anche un modo per affermare la sovranità e i privilegi delle istituzioni ecclesiastiche di fronte al potere temporale.”
https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/8giovanni_ferrari_lasilo_nella_storia_2005.pdf

fezione del diritto quanto fondamento della sicurezza dei *cives* a limitare concretamente l'istituto dell'asilo”¹² motivo per cui, come istituzione ha conosciuto momenti di restrizione o inattuazione. Ciononostante, anche nell'antica Roma esistevano luoghi ed istituzioni dotati di effetto protettivo.

Secondo uno dei maggiori linguisti contemporanei, Emile Benveniste, l'usanza di offrire ospitalità ha iniziato a perdere forza a partire dalla costruzione dell'**Impero Romano** in quanto esso presupponeva un tipo di relazione che ha finito con il diventare sempre meno compatibile con gli sviluppi politici. “Concretamente, quando le società antiche iniziarono a formare Nazioni, le relazioni tra le persone e i clan hanno iniziato ad indebolirsi. Ha persistito la *civitas*, e in relazione ad essa, la possibilità di starne dentro, o al di fuori.”¹³

É con l'affermazione del **cristianesimo** che l'asilo realizza la sua massima espansione in quanto é con esso che si afferma come valore morale smettendo di essere vincolato a principi divini; ovvero, non é più per il timore di suscitare l'ira divina che si concedono asilo e accoglienza (come invece accadeva nella tradizione ellenica), quanto piuttosto per una questione emotiva legata al sentimento di pietà suscitato dall'esule. L'asilo cristiano, ancorato

¹² F. Rescigno; *Il diritto d'asilo*, Carocci, Roma, 2011 Cit. Pag. 24

¹³ M.P. Chirinos Montalbetti; *Hospitalidad y amistad en la cosmovisión griega*, Repositorio institucional PIRHUA, Universidad de Piura Facultad de Humanidades, Departamento de Humanidades, Área de Filosofía, Roma 2007.

all'universalità del messaggio di Cristo e alla possibilità di redenzione, porta la Chiesa ad intervenire nell'ambito giuridico per sollecitare la clemenza dei giudici, causando inevitabilmente tensioni tra Stato e Chiesa.

Il declino dell'asilo religioso dunque non poteva che avvenire con il declino del potere ecclesiastico e con la nascita degli Stati nazionali. Il loro consolidamento ha di fatto implicato che gli stati volessero amministrare in prima persona il diritto e le sanzioni da applicare nel caso in cui si fosse verificata la sua violazione.

La scomparsa dell'asilo cristiano lascia spazio ad una nuova concezione di sé e lo stesso inizia ad essere inserito concettualmente e praticamente in un ambito politico; l'asilo territoriale poco a poco emerge nella forma più moderna e ancora attualmente valida, diventando un istituto privo di riferimenti religiosi e che affonda la sua ragion d'essere nel concetto di inviolabilità dei confini statali.¹⁴ Per dirla ancora una volta con le parole della Rescigno, "l'asilo laico è il frutto del passaggio dall'asilo canonico gestito dal potere della chiesa all'affermazione del nuovo potere politico degli Stati. La differenza tra impostazione canonica e politica dell'istituto consiste nella diversità politica dell'uno rispetto all'altro: così se per la Chiesa l'asilo muoveva dal sentimento della pietà cristiana, per gli stati Nazione esso si identifica con quel principio che di volta in

¹⁴ L. Federico; *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*. Giuffrè, 2009.

volta emerge dalle vicende storiche che determinano la nascita di ciascuno Stato”.^{15 16}

1.2 L’ospitalità nell’Europa contemporanea. Il concetto di ospitalità incondizionata e di ospitalità giuridica; la giustizia superiore nel concetto di ospitalità’.

Per quel che riguarda la regolamentazione dell’asilo e dell’ospitalità, gli Stati contemporanei hanno eretto una legislazio-

¹⁵ F.Rescigno; *Il diritto d’asilo*, Carocci, Roma, 2011. Cit. Pag. 39

¹⁶ Secondo le parole di Giovanni Ferrari, Funzionario dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati , “Dopo la Rivoluzione Francese del 1789 (entriamo così nell’Età contemporanea), anzi dalla seconda metà del Settecento a tutto l’Ottocento, la categoria dei rifugiati che fuggivano da persecuzioni politiche, piuttosto che religiose, cominciò ad avere preminenza. I conflitti legati alle rivoluzioni democratiche e nazionali – tanto in Europa quanto nel continente americano – generarono una particolare categoria di rifugiati, collegata alle opinioni politiche e all’appartenenza a determinate classi sociali. Nato come forma di accoglienza e ospitalità nella tradizione dei popoli nomadi, divenuto poi istituzione religiosa nella tradizione cristiana e quindi prerogativa del sovrano, l’asilo perdeva così i suoi connotati puramente religiosi, entrando definitivamente nella storia del diritto secolare e del diritto internazionale. Da termine topografico – che denotava un luogo di rifugio – la parola “asilo” giungeva finalmente a significare una istituzione e soprattutto un concetto giuridico che, nel corso del Novecento, avrebbe trovato adeguata collocazione non solo negli strumenti internazionali – relativi ai rifugiati – elaborati nel periodo tra le due guerre mondiali e in quello successivo alla fine della seconda (specie in quest’ultimo, sotto la spinta propulsiva ideale della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948 e del suo Art. 14: “Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni”), ma anche nelle Costituzioni o Leggi sugli stranieri di vari Stati, europei e non. Dall’asilo “nella storia” stiamo dunque passando all’asilo “nel diritto internazionale”.

https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/8giovanni_ferrari_lasilo_nella_storia_2005.pdf

ne in modo tale da regolare nello specifico tutta una serie di condizioni di fronte cui si sarebbero potuti trovare tanto gli ospiti (in questo caso specifico i migranti e i richiedenti asilo), quanto gli ospitanti (i paesi europei).

In epoca contemporanea, Jaques Derrida introduce un concetto che in un certo senso entra in contrasto con la regolamentazione giuridica del diritto di asilo e di ospitalità. Di fatto, secondo il filosofo francese esiste un dissidio tra l'*ospitalità di diritto* e l'*ospitalità giusta*.

Se esiste il *diritto costruito*, quindi un insieme di norme e di regole a cui devono sottostare entrambe le parti (colui che ospita e colui che é ospitato), allo stesso tempo esiste una giustizia superiore assoluta talmente intransigente e urgente da non ammettere alcun tipo di costruzioni, limiti o regole.¹⁷ Come sostiene lo stesso,

¹⁷J.Derrida; A. Dufourmantelle; “*Sull’ospitalità*”, Dalai, 2000.

"La legge dell'ospitalità, la legge formale sottesa al concetto generale di ospitalità, appare come una legge paradossale, snaturabile o snaturante. Sembra suggerire che l'ospitalità assoluta rompe con la legge dell'ospitalità come diritto o dovere, con il 'patto' d'ospitalità. In altre parole, l'ospitalità assoluta esige che io apra la mia dimora e che la offra non soltanto allo straniero (provvisto di un cognome, di uno statuto sociale di straniero eccetera), ma all'altro assoluto, sconosciuto, anonimo, e che gli *dia luogo*, che lo lasci venire, che lo lasci arrivare e aver luogo nel luogo che gli offro, senza chiedergli né reciprocità (l'entrata in un patto) e neppure il suo nome. La legge dell'ospitalità assoluta impone di rompere con l'ospitalità di diritto, con la legge o la giustizia come diritto. L'ospitalità giusta rompe con l'ospitalità di diritto; non che la condanni o vi si opponga, può anzi metterla e tenerla in un moto incessante di progresso; ma è tanto stranamente diversa dall'altra, quanto la giustizia è diversa dal diritto al quale tuttavia è così vicina, e in verità inscindibile".

l'ospitalità giusta rompe con l'ospitalità di diritto pur potendone alterare il progresso; la prima resta ad ogni modo distante dalla seconda così come il diritto si dissocia dalla giustizia pur rimanendole al fianco.¹⁸

I due concetti rompono l'uno con l'altro perché sono intrinsecamente incompatibili, a meno che non si faccia dell'ospitalità assoluta una massima avente valore giuridico.

Quello che Derrida introduce é dunque il concetto di ospitalità incondizionata (ospitalità di cui ad esempio ha goduto Ulisse arrivato alla corte dei Feaci) per cui l'accettazione dello straniero non dipenderebbe in alcun modo dalla sua soggettività, dalle sue connotazioni culturali o da requisiti giuridici di cui dovrebbe essere in possesso, quanto piuttosto dalla capacità della società di accoglienza di essere ospitali "lasciando l'altro essere l'altro".¹⁹

Jacques Derrida Anne Dufourmantelle, Sull'ospitalità. Le riflessioni di uno dei massimi filosofi contemporanei sulle società multietniche, trad. it. di Idolina Landolfi, Milano, Baldini&Castoldi, 2000, cit pag. 52-53; 29.

¹⁸ J.Derrida; A. Dufourmantelle; "Sull'ospitalità", Dalai, 2000.

¹⁹ G. Coccolini. L'etica come ospitalità in Jaques Derrida, Pansofia, 2015.

pansofia.it

Così come la giustizia, così anche la politica è chiamata a farsi carico dell'altro, ad accoglierlo, molto meno rassicurata dall'idea di poter «disporre anticipatamente della generalità di una regola (...) come un sapere e un potere che precederebbero, regolandola, la singolarità di ogni decisione, di ogni giudizio, di ogni esperienza di responsabilità applicandoli a dei casi». Questa politica, molto spesso ridotta ad organizzazione tecno-scientifica, in cui il calcolo del diritto d'ospitalità tende a prendere il posto dell'incondizionatezza della legge dell'ospitalità, è chiamata ad aprirsi all'altro, quasi in un estremo gesto messianico, spogliato, però, di ogni caratterizzazione religiosa istituzionale, là dove ogni singolo uomo, «l'arrivante che può arrivare - o non arrivare mai - ma di cui per definizione non devo sapere nulla in anticipo»⁴⁵,

In questo modo l'accoglienza dipenderebbe non tanto dal *diritto costruito*, ma dalla *giustizia superiore* di cui le politiche migratorie dovrebbero tener conto.

Tale ragionamento, per quanto eticamente corretto, é assolutamente alieno alle dinamiche europee contemporanee, principalmente perché, come dicevamo, presuppone che l'ospitalità di diritto sia uno strumento il cui utilizzo é in continua evoluzione all'interno di un moto dettato dalla giustizia assoluta.

In Europa sta succedendo piuttosto il contrario. Come analizzeremo nel capitolo successivo, le politiche europee adottate negli ultimi anni dagli Stati membri in materia di accoglienza, sono state orientate verso una chiusura delle frontiere in ottica di un contenimento dei flussi migratori e l'implementazione di tali misure ha implicato che i diritti umani delle persone che giungevano in Europa chiedendo protezione, potessero essere posti in subordine rispetto alla volontà di limitare il loro ingresso. Ora, tornando al ragionamento di cui sopra, in ambito europeo, il dilemma su cui ci invita a riflettere il filosofo francese non riesce neanche a trovare lo spazio necessario per essere posto in essere, in quanto il comporta-

diventa oggetto di un'attesa assoluta. Nell'attesa dell'altro uomo, dell'uomo come l'altro (e nell'altro) che viene, si dà forse quella porta attraverso cui, soltanto, può entrare il Messia⁴⁶. Come nella sua Assenza, ci ricorda Derrida, egli ci accoglie prima che lo ospitiamo, così l'altro, la sua venuta messianica, «ha sempre una forma intempestiva, profetica o messianica, e non ha bisogno per questo né di clamore né di spettacolo. Essa può restare quasi inapparente».”

http://www.pansofia.it/files/2015/03/24/735-derrida_coccolini.pdf

mento degli attori europei non segue né la prima linea (quella della giustizia giusta), né la seconda (ospitalità di diritto).

Lo stesso dilemma in effetti crea il seguente dubbio: è più giusto ospitare tutti incondizionatamente o invece chiedere a chi arriva di entrare all'interno di un patto di ospitalità contemplato dalla stipulazione dell'ordinamento giuridico europeo (possibilità che per sua natura potrebbe includere l'esclusione di alcuni di essi)?

Per quel che riguarda le politiche migratorie europee adottate negli ultimi anni, sembra che non ci sia stata la volontà di prendere in considerazione la possibilità di agire in base ad una giustizia assoluta. Dunque sembrerebbe che l'Europa abbia deciso di scegliere la strada della stipulazione di un patto in base ad una serie di leggi.

Ma cosa succede nel momento in cui il patto viene infranto da una o entrambe le parti?

Scendiamo ad esempi più concreti; poniamo che uno o più stati Europei infrangano una legge del diritto internazionale su cui giace un accordo giuridicamente valido.

In primo luogo, di che strumenti potrebbero disporre coloro che cercano rifugio per far sì che possano vedere riconosciuto il loro diritto ad essere accolti?

E in secondo luogo, se l'attore che in teoria dovrebbe proteggere venisse meno ai suoi compiti (in questo caso di ospitalità), ebbene il patto perderebbe immediatamente di legittimità.

Come vedremo nel secondo capitolo, in Europa non solo persiste un problema legato *alla gestione logistica* dell'ingresso e della permanenza dei rifugiati, richiedenti asilo e dei migranti, ma in alcuni casi è venuta meno la capacità degli Stati di tutelare affettiva-

mente i diritti fondamentali delle persone e ciò é accaduto, tra le altre cose, perché il patto stipulato é stato posto in subordine rispetto agli interessi nazionali.

Ecco perché il pensiero di Derrida non potrebbe aver alcun collegamento realistico nel mondo attuale, non solo perché l'Europa ha dimostrato di non voler applicare l'ospitalità incondizionata, ma anche perché é venuta meno ad una serie di obblighi contemplati dai trattati dal diritto internazionale (codificato dalla stessa Unione Europea).

Ancora un esempio: secondo Derrida, si compie una prima violenza già nel momento in cui chiede il nome a colui che arriva, come se il diritto all'ospitalità fosse concesso soltanto dopo aver riconosciuto uno status allo straniero, solo dopo averlo nominato, identificato e fornitogli uno status giuridico (di nuovo, il concetto di ospitalità incondizionata). Il problema é che, non solo questo non accade, ma non é neanche detto che gli venga concessa protezione o che gli venga riconosciuto uno statuto, come invece prevedrebbe l'ordinamento giuridico.

Ora, benché discutibile, é comprensibile che gli Stati- Nazione abbiano deciso di regolare l'immigrazione sulla base di una serie di strumenti giuridici piuttosto che in funzione del concetto di ospitalità assoluta, se non altro per la volontà di voler mantenere sotto un controllo più o meno stretto il flusso di stranieri che entrano ed escono dal territorio.

Quello che non é ammissibile é che infrangano loro stessi alcuni principi basilici del diritto vigente.

2. Storia della tutela dei diritti fondamentali nel quadro della comunità e dell'UE.

2.1 Breve analisi sulla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'istituzione del Consiglio d'Europa.

Il motivo per cui ho iniziato questo capitolo parlando dei valori che nelle epoche più antiche muovevano il principio dell'ospitalità, é per poter introdurre ciò che invece giace alla base della regolamentazione dello stesso principio in epoca contemporanea.

Tenendo bene a mente la distinzione che Derrida pone in essere al momento di dover gestire il tema dell'immigrazione, dobbiamo tenere in considerazione che l'Unione Europea ha scelto la strada della codificazione di un diritto apposito affinché venisse imposto un ordine specifico, rimanendo sulla strada che i governanti avevano iniziato a battere sul nascere degli Stati- nazione.

La Comunità Europea (e poi l'Unione Europea) decise dunque di stipulare un patto d'ospitalità su base giuridica e valorizzando la tutela dei diritti fondamentali.

In questa parte della tesi ci occuperemo di analizzare innanzitutto le basi sulle quali é stato fondato fondato il patto d'ospitalità e in secondo luogo in che misura sia stato effettivamente rispettato.

Il principale strumento giuridico vincolante per la protezione dei diritti fondamentali in Europa è rappresentato dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), un trattato multilaterale stipulato in seno al **Con-**

siglio d'Europa, organizzazione internazionale (di cui parleremo a breve) a carattere regionale e governativo, avente sede a Strasburgo.

La **CEDU** venne firmata a Roma il 4 novembre del 1950 ed entrò in vigore il 3 settembre del 1953. Oltre ad essere il primo trattato regionale che si occupa della tutela dei diritti dell'uomo, lo stesso è uno dei più avanzati per quel che riguarda i meccanismi di controllo giurisdizionali.

Ad essa hanno fatto seguito una serie di Protocolli aggiuntivi il cui merito è stato quello di ampliare la gamma dei diritti tutelati dalla Convenzione e modificato il meccanismo giurisdizionale di tutela.^{20 21}

²⁰ *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in enciclopedia Treccani.

[treccani.it](http://www.treccani.it)

Secondo quanto riporta la pagina web ufficiale di Eur Lex, La convenzione è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della convenzione, 28 dei quali sono membri dell'Unione europea (UE). La convenzione ha istituito la Corte europea dei diritti dell'uomo, volta a tutelare le persone dalle violazioni dei diritti umani. Ogni persona i cui diritti sono stati violati nel quadro della convenzione da uno Stato parte può adire alla Corte. Si tratta di una novità, in quanto ha conferito diritti alle persone in un contesto internazionale. Le sentenze che hanno riscontrato violazioni sono vincolanti per i paesi interessati. Il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa vigila sull'esecuzione delle sentenze. La convenzione ha diversi protocolli, che modificano il suo quadro. Il trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, consente all'UE di accedere alla CEDU e un progetto di accordo di adesione è stato predisposto nel 2013. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it

L'istituzione del Consiglio d'Europa²², posto in essere in seguito a quanto deciso nel Trattato di Londra, affonda le radici in un clima

²¹ Inoltre, secondo quanto riportato dall'enciclopedia Treccani, Ogni individuo che ritenga gli sia stato negato uno dei diritti tutelati in base alla Convenzione ha accesso diretto alla Corte europea dei diritti umani, istituita dalla Convenzione. Essa ha sede a Strasburgo ed è formata da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti; si suddivide in quattro sezioni, la cui composizione, fissata per tre anni, deve essere rappresentativa, dal punto di vista geografico e della partecipazione dei due sessi. La Corte, che deve anche tenere conto dei diversi sistemi giuridici esistenti nelle parti contraenti, è articolata in vari organi: Comitati di 3 giudici costituiti in seno a ciascuna Camera, che giudicano prima facie sull'ammissibilità dei ricorsi; le Camere, composte da 7 giudici per ciascuna sezione, competenti a pronunciarsi sul merito dei ricorsi mediante una sentenza; una Grande camera, composta da 17 giudici, che in casi eccezionali può effettuare il riesame della sentenza emessa da una delle Camere; un'Assemblea plenaria, composta da tutti i giudici, con funzioni di tipo organizzativo. Le sentenze della Corte sono vincolanti per le parti in causa. Sono adottate a maggioranza del collegio giudicante e ogni giudice può allegare alla sentenza la propria opinione dissenziente. Oltre ad accertare l'esistenza della pretesa violazione, la Corte può concedere alla parte lesa un'«equa soddisfazione» nel caso in cui l'ordinamento dello Stato responsabile non consenta la rimozione integrale delle conseguenze della violazione. <http://www.treccani.it/enciclopedia/convenzione-europea-per-la-salvaguardia-dei-diritti-dell-uomo-e-delle-liberta-fondamentali/>

²² Il Consiglio d'Europa è stato fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra, firmato da dieci paesi tra cui l'Italia. Il suo obiettivo è assicurare il rispetto di tre principi fondamentali: la democrazia pluralista, il rispetto dei diritti umani e la preminenza del diritto.

Il Consiglio d'Europa opera inoltre per la valorizzazione dell'identità culturale europea attraverso la lotta contro ogni forma di intolleranza; la ricerca di soluzioni per i problemi sociali e la salvaguardia della qualità della vita dei popoli dell'Europa.

I lavori del Consiglio d'Europa si traducono nella elaborazione di convenzioni e accordi a livello continentale, che costituiscono la base per l'armonizzazione delle legislazioni negli stati membri.

I paesi del CdE detengono a turno la Presidenza per sei mesi, alternandosi secondo l'ordine alfabetico inglese. I principali organi del Consiglio d'Europa sono: il Comitato dei Ministri, il Segretario generale, l'Assemblea parlamen-

di rinnovamento generato dalla volontà di "attuare un'unione più stretta fra gli Stati membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il progresso economico e sociale" attraverso il ricorso ai tipici strumenti della cooperazione intergovernativa quali "l'esame delle questioni di interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".²³

Il prodotto del primo impegno concreto del Consiglio d'Europa, ovvero la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nasceva dopo l'esperienza delle due guerre mondiali e degli autoritarismi e dalla necessità di rafforzare la democrazia nell'Europa occidentale allontanando gli spettri del fascismo. La nominata **convenzione** è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della convenzione, 28 dei quali sono membri dell'Unione europea.

Come dicevamo, la Convenzione europea venne sottoscritta il 4 Novembre 1950 a Roma presso Palazzo Barberini, ed entrò in vigore nel 1953, una volta ratificata dal numero minimo previsto di dieci Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui anche l'Italia.

tare e il Congresso dei poteri locali e regionali.
http://leg16.camera.it/62?europa_estero=69

²³ Art.1 Trattato di Londra del 5 maggio 1949.

Nel preambolo della Convenzione veniva richiamata la **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** del 10 dicembre del 1948 e si precisava che uno dei mezzi per conseguire il fine principale del Consiglio «è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Nella Convenzione non ci si limitava ad enunciare esclusivamente una serie di diritti, ma si prevedeva anche l'istituzione di un **sistema di controlli** volto ad assicurare il rispetto, da parte degli Stati aderenti, degli impegni presi. Sicuramente il sistema di garanzia della Convenzione Europea ha costituito il punto di riferimento nella tutela dei diritti umani e grazie alle caratteristiche racchiuse nel testo é diventato uno strumento di protezione assolutamente *sui generis*.

Innanzitutto, ciò che la rende particolare è l'essere andata oltre la previsione dell'obbligo per le Alte Parti Contraenti di rispettare i diritti che essa contiene, in quanto prevede che gli Stati siano obbligati a *garantire* i diritti previsti a *tutti i soggetti* che si trovino all'interno dei limiti della propria giurisdizione. Inoltre, *qualunque* Stato che sia membro dell'Unione può usufruire del **meccanismo CEDU** per far accertare *qualunque* inosservanza delle disposizioni di Convenzioni e Protocolli da parte di *qualunque* altro Stato contraente. In tal modo, nel momento in cui lo Stato decidesse di intervenire, lo farebbe nell'interesse generale dell'Unione e prescindere dai propri interessi specifici.

Dal momento in cui uno Stato accetta (mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa) l'applicazione della Convenzione in tutti i territori o in determinati territori di cui assi-

cura le relazioni internazionali²⁴, lo stesso può dichiarare relativamente a uno o a più territori previsti dalla dichiarazione che accetta la competenza della Corte a ricevere ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati.

Poco dopo l'entrata in vigore della CEDU venne adottato il primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione, comprendente una serie di diritti ulteriori rispetto a quelli già figuranti nella stessa, in particolare il diritto al rispetto della proprietà, il diritto all'istruzione, il diritto a libere elezioni a scrutinio segreto.

²⁴ Secondo quanto sancito dalla Art. 56, comma 1. Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre del 1950, "1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, con riserva del paragrafo 4 del presente articolo, su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali.

2. La Convenzione si applicherà sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.

3. Sui detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.

4. Ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione conformemente al primo paragrafo del presente articolo può, in qualunque momento, dichiarare, relativamente a uno o a più territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione.

2.2 Istituzioni per la vigilanza della tutela dei diritti fondamentali. Analisi della Commissione europea dei diritti dell'uomo; la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo; il Comitato dei Ministri

Secondo il sistema della Convenzione, inizialmente erano state previste tre istituzioni poste a vigilare la protezione dei diritti fondamentali: **la Commissione europea dei diritti dell'uomo**, istituita all'Art. 19 punto 1 del testo originale; **la Corte europea dei diritti dell'uomo**, prevista e istituita all'Art. 19 punto 2 del testo originale; **il Comitato dei Ministri**, organo del Consiglio d'Europa previsto e disciplinato nello Statuto della suddetta organizzazione internazionale.

La Commissione europea dei diritti dell'uomo venne creata nel 1954 ed era disciplinata all'interno della terza sezione della convenzione. Non era un organo permanente e si riuniva periodicamente a seconda di puntuali necessità.

La Corte europea dei diritti dell'uomo venne creata nel 1959 ed inserita all'interno della quarta sezione della Convenzione.

Era un organo non permanente, si riuniva mensilmente e si occupava dell'applicazione e dell'interpretazione della Convenzione. I giudici della Corte Europea dei diritti dell'uomo venivano eletti dall'assemblea costitutiva del Consiglio d'Europa e il loro mandato aveva una durata di nove anni con possibilità di rielezione. Al mo-

mento dell'analisi dei singoli casi, la Corte si riuniva in una formazione denominata camera e composta da sette giudici.

Il Comitato dei ministri è invece organo politico-esecutivo del Consiglio d'Europa ed è infatti nel relativo Statuto che possiamo trovare le linee essenziali della sua disciplina ed è composto dai Ministri per gli Affari Esteri degli Stati membri.

In data 11 maggio 1994 venne firmato a Strasburgo il protocollo numero 11 “in considerazione della necessità impellente di ristrutturare il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione al fine di conservare e migliorare l'efficacia della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali previsti dalla Convenzione, in primo luogo a seguito dell'aumento dei ricorsi e del numero crescente dei membri del Consiglio d'Europa”.^{25 26}

Tra le altre modifiche che apporta il protocollo di cui sopra, viene definitivamente eliminato il dualismo Corte-Commissione e viene creata la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, volta a tutelare le persone dalle violazioni dei diritti umani. Ogni persona i cui diritti

²⁵ Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ristruttura il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, Concluso a Strasburgo l'11 maggio 1994, Approvato dall'Assemblea federale il 12 giugno 1995.

²⁶ A partire dall'entrata in vigore della CEDU sono stati adottati dodici protocolli aggiuntivi. Il protocollo n. 11 ha riformato il meccanismo di controllo con lo scopo di semplificarne la struttura, per abbreviare la durata delle procedure e rafforzare al tempo stesso il carattere giudiziario del sistema, rendendolo obbligatorio e abolendo il ruolo decisorio del Comitato dei Ministri. La Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo sono state sostituite da una Corte unica e permanente a Strasburgo, a cui i singoli hanno accesso diretto, senza l'esame preventivo della Commissione.

sono stati violati nel quadro della convenzione da uno Stato parte può adire alla Corte. Le sentenze che hanno riscontrato violazioni sono vincolanti per i paesi interessati e il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa vigila sull'esecuzione delle sentenze.²⁷

La Corte EDU, divenuta organo permanente con l'introduzione del protocollo numero 11, è composta da un numero di giudici pari al numero delle Alte Parti Contraenti (che attualmente corrispondono a 47). Secondo quanto sancito dall'articolo 21 della convenzione, i giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie o essere giuristi di riconosciuta competenza²⁸ o essere dei giureconsulti di riconosciuta competenza. I giudici sono eletti per un periodo di nove anni (non rieleggibili) dall'**Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa** sulla base di liste di tre candidati proposte dai singoli Stati membri. Nonostante ciò, il mandato di una metà dei giudici eletti in occasione delle prime elezioni scadrà dopo tre anni, in modo che il rinnovo dei mandati della metà dei giudici abbia luogo ogni tre anni. I giudici eleggono tra loro un

²⁷ Pubblicazioni dell'Unione Europea

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it)

[lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=i](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it)

t

²⁸ Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ristrutturava il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, Concluso a Strasburgo l'11 maggio 1994, Approvato dall'Assemblea federale il 12 giugno 1995.

asgi.it Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione.

Presidente e due Vicepresidenti, con mandato triennale e rieleggibili.

La Corte inoltre dispone di una Cancelleria i cui compiti e la cui organizzazione sono stabiliti dal regolamento della Corte.²⁹

I giudici siedono nella Corte a titolo individuale e non rappresentano nessuno Stato; di fatto, la loro indipendenza é molto forte tanto nei confronti degli Stati membri di provenienza quanto dell'istituzione di cui fanno parte e non possono esercitare alcuna attività incompatibile con i loro doveri di indipendenza e imparzialità.

La Corte si suddivide in quattro sezioni la cui composizione tiene conto dell'aspetto geografico e dei diversi sistemi giuridici esistenti nelle Parti contraenti. In ogni Sezione vi sono i Comitati formati da tre giudici (i quali hanno il compito di esaminare in via preliminare le questioni sottoposte alla Corte) e le Camere composte da sette giudici (che risolvono in via ordinaria i casi presentati davanti alla Corte).

La Grande Camera é formata dal Presidente della Corte, dai Vicepresidenti e da altri quattordici giudici ed esamina i casi complessi.

30

²⁹ Art.24 Convenzione Europea Per i Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 1950 secondo cui "1.

La Corte dispone di una cancelleria i cui compiti e la cui organizzazione sono stabiliti dal regolamento della Corte.

2. Quando procede in composizione di giudice unico, la Corte è assistita da relatori che esercitano le loro funzioni sotto l'autorità del presidente della Corte. Essi fanno parte della cancelleria della Corte.

³⁰ <http://www.strasburgo.eu/corte-europea.aspx> "La Corte può giudicare sia sui ricorsi individuali che su quelli sollevati dagli Stati contraenti in cui si lamenta la violazione di una delle disposizioni della Convenzione o dei suoi

La Corte ha competenza esclusiva a conoscere dei Ricorsi Individuali presentati a norma dell'art. 34 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e il suo scopo è quello di garantire l'effettività e l'efficacia della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali negli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa.

La competenza della Corte EDU, secondo quanto disposto dall'Art. 32 CEDU, si estende a tutte le controversie, concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che le vengano sottoposte secondo le condizioni di accesso previste.³¹

Protocolli Addizionali. L'ammissibilità dei ricorsi interstatali è decisa da una delle Camere, mentre l'ammissibilità dei ricorsi individuali è decisa da un Comitato. Se il ricorso, individuale o statale, è dichiarato ammissibile la questione viene sottoposta al giudizio di una Camera e in ogni caso si cercherà di raggiungere una risoluzione amichevole della controversia. Se la questione non si risolve amichevolmente, la Camera competente emetterà una sentenza motivata nella quale potrà indicare la entità del danno sofferto dalla parte ricorrente e prevedere un'equa riparazione, di natura risarcitoria. Le sentenze della Corte sono impugnabili; lo sono solo in situazioni eccezionali davanti alla Grande Camera in un termine di tre mesi, decorso il quale sono considerate definitive.”

³¹ L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità; Ordinamento giudiziario europeo in materia di diritti fondamentali. “La Corte esercita due tipi di funzioni: una di natura contenziosa e l'altra, attribuita nel 1963 dal Protocollo n. 2, di carattere consultivo, limitata però, ai sensi dell'articolo 47 della CEDU, ad una richiesta del Comitato dei Ministri vertente su questioni giuridiche connesse con l'interpretazione della CEDU e dei protocolli. Si sottolinea a tal riguardo che il Comitato dei Ministri non ha finora mai richiesto alla Corte alcun parere consultivo. In base alla funzione contenziosa, la Corte è investita della competenza a constatare l'inosservanza delle disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli da parte di uno Stato contraente, in caso di ricorso interstatale (art. 33 CEDU) e la sussistenza di una violazione, sempre da parte di uno Stato contraente, dei diritti riconosciuti dalla CEDU e dai suoi protocolli, in caso di ricorso individuale (art. 34 CEDU). La legittimazione attiva in quest'ultimo caso è attribuita a tutti gli indi-

Gli Stati membri dell'Unione Europea sono effettivamente membri del Consiglio d'Europa e hanno sottoscritto la Convenzione, ciononostante, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non è un'istituzione che fa parte dell'Unione europea e non dev'essere confusa con la Corte di giustizia dell'Unione europea, istituzione effettiva dell'Unione Europea e di cui parleremo a breve.

Essendo due organi distinti e per evitare che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Corte dell'Unione europea per i diritti dell'uomo emettano sentenze contraddittorie, la Corte di Giustizia fa riferimento alle sentenze della Corte EDU e considera la Convenzione sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali come se facesse parte del sistema giuridico dell'Unione Europea.

vidui sottoposti alla giurisdizione di uno degli Stati che hanno ratificato la CEDU, indipendentemente dalla loro nazionalità. È invece inammissibile un'*actio popularis*, in quanto il diritto di ricorso è riservato alle sole persone fisiche, ad organizzazioni non governative o gruppi di individui, a condizione che lamentino un danno diretto, conseguente alla violazione di diritti loro riconosciuti. Il diritto di azione statale si fonda invece sulla convinzione, di cui si è fatta più volte portatrice la Corte, che tutti gli Stati aderenti hanno il dovere di garantire collettivamente la tutela dei diritti e libertà proclamati dalla CEDU. In base all'articolo 33 pertanto lo Stato fa valere la violazione di diritti la cui titolarità spetta agli individui e non allo Stato, rivestendo un ruolo che è stato definito di «pubblico ministero internazionale». Senza voler sottovalutare l'importante ruolo garantista volto alla tutela collettiva dei diritti dell'uomo, è opportuno però sottolineare lo scarso utilizzo, fino a questo momento, del ricorso interstate. La ragione di ciò risiede evidentemente nella volontà di evitare le situazioni di tensione nelle relazioni internazionali, cui inevitabilmente darebbe adito una denuncia proveniente da uno Stato. Un ragionamento analogo potrebbe altresì essere condotto per giustificare lo scarso numero di ricorsi per infrazione proposti alla Corte di Giustizia e provenienti da uno Stato.”

2.3 La corte di giustizia dell'Unione Europea; compiti e composizione

Per quel che riguarda la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, la stessa é composta da un giudice per ogni stato membro e ognuno di essi é assistito nello svolgimento delle sue funzioni dagli avvocati generali (AG), i quali hanno il compito di “presentare pubblicamente (con assoluta imparzialità e in piena indipendenza) conclusioni motivate sulle cause che ne richiedono il loro intervento.”³²

Inoltre gli Avvocati Generali, assistono la Corte in quasi tutti i passaggi della procedura partecipando alla gestione delle attività amministrative dell'istituzione.³³ I giudici e gli AG sono nominati per un periodo di sei anni dai governi degli Stati membri e sono scelti di comune accordo tra “personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza”³⁴. Con il Trattato di Lisbona, viene inserita una nuova clausola, in base alla

³² La Corte di giustizia è assistita da otto avvocati generali. Ove ciò sia richiesto dalla Corte di giustizia, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può aumentare il numero degli avvocati generali.

L'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. Art. 252, comma 2, TFUE.

³³ R. Adam; A. Tizzano. Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. Terza edizione, Giappichelli Editore, Torino. 2014.

³⁴ Art. 253, comma 2, TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea Versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/49, 2012.

quale la loro nomina viene subordinata alla consulta di un Comitato *ad hoc* e composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte e tra giuristi di notoria competenza, nominati dal Consiglio su proposta della del Presidente della Corte.³⁵ Il Presidente della Corte é eletto tra i giudici e solo da loro stessi. Oltre a rappresentare la Corte, ne presiede le riunioni generali, le udienze e le deliberazioni della seduta plenaria e della grande sezione, vigila sul corretto funzionamento dei servizi dell'istituzione.³⁶ A partire dal 2012 sono state inoltre apportate alcune modifiche dello Statuto ed é stata inserita la figura del Vicepresidente (eletto tra e dai soli giudici per un mandato di tre anni rinnovabile), con il compito di coadiuvare il Presidente della Corte nell'esercizio delle sue funzioni.

La Corte ha sede a Lussemburgo ed é assistita da un cancelliere che ne cura la gestione amministrativa e finanziaria.

Per quel che riguarda le competenze della Corte, la stessa si può pronunciare su ricorsi diretti contro gli Stati membri o un'istituzio-

³⁵ Art. 255, TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea Versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/49, 2012 che sancisce : "È istituito un comitato con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i governi degli Stati membri procedano alle nomine in conformità degli articoli 253 e 254.

Il comitato è composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo. Il Consiglio adotta una decisione che stabilisce le regole di funzionamento di detto comitato e una decisione che ne designa i membri. Esso delibera su iniziativa del presidente della Corte di giustizia".

³⁶ Artt. 8, 9 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

ne, un organo o un organismo dell'Unione europea.³⁷ In questo caso la corte si pronuncia su ricorsi contro gli Stati o le istituzioni per inadempimento degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione nei seguenti casi:

Ricorsi per inadempimento contro uno stato membro³⁸

³⁷ L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità; Ordinamento giudiziario europeo in materia di diritti fondamentali. La competenza della Corte ha subito profonde modifiche dall'istituzione nel 1989 del Tribunale di primo grado cui spettava originariamente la competenza relativamente a tutti i ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche. In base a quanto disposto dall'articolo 225 Trattato CE, dopo le modifiche apportate con il Trattato di Nizza, il Tribunale è competente a pronunciarsi in primo grado su impugnazione di atti comunitari (art. 230 Trattato CE), ricorso in carenza (art. 232 Trattato CE), azioni in materia di responsabilità extracontrattuale della Comunità (art. 235 Trattato CE), controversie tra Comunità e agenti (art. 236 Trattato CE) e controversie attribuitele in virtù di una clausola compromissoria purché, in tutti i casi, non si tratti di ricorsi «attribuiti ad una camera giurisdizionale e di quelli che lo Statuto riserva alla Corte di giustizia» (art. 225 Trattato CE). Saranno pertanto esclusi, secondo quanto precedentemente sottolineato, i ricorsi vertenti sul contenzioso della funzione pubblica europea. Il Tribunale sarebbe infine competente, in materie determinate, relativamente alle questioni pregiudiziali, sollevate dai giudici nazionali, ai sensi dell'art. 234 Trattato CE. Le decisioni così prese dal Tribunale sono soggette alla «impugnazione dinnanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto» (art. 225 Trattato CE). Preme tuttavia rilevare l'assenza, nello Statuto, di qualsiasi riferimento specifico a quelle materie. In casi eccezionali, le sentenze del Tribunale di primo grado emesse ai sensi dell'art. 225, paragrafi 2 e 3 del Trattato CE, possono essere riesaminate da parte della Corte se il primo avvocato generale ritiene che «esista un grave rischio per l'unità o la coerenza del diritto comunitario». La Corte è inoltre competente relativamente ai ricorsi per infrazione.

³⁸ Tali azioni sono proposte dalla Commissione, dopo un procedimento precontenzioso (articolo 258 TFUE); oppure da uno Stato membro contro un altro Stato membro, dopo aver sottoposto la questione alla Commissione (articolo 259 TFUE).

Ricorsi di annullamento o per carenza contro le istituzioni dell'Unione³⁹.

Per quel che riguarda i ricorsi indiretti, La Corte di giustizia dell'Unione Europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

- a) sull'interpretazione dei trattati;
- b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.⁴⁰

La Corte può essere anche adita con impugnazioni limitate alle questioni di diritto contro le sentenze e ordinanze del Tribunale ed altresì competente a conoscere del riesame delle decisioni adottate dal Tribunale della funzione pubblica. Se l'impugnazione è ricevibile e fondata, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale e statuisce direttamente sulla controversia oppure rinvia la causa al Tribunale, che è vincolato dalla decisione resa dalla Corte. Avendo la Corte di giustizia competenza esclusiva sui ricorsi tra le istituzioni e sui ricorsi presentati da uno Stato membro contro il Parlamento e/o contro il Consiglio, il Tribunale è competente, in primo grado, per tutti gli altri ricorsi di questo tipo, in particolare

³⁹ Tali ricorsi hanno per oggetto i casi in cui il ricorrente chiede l'annullamento di un atto presumibilmente contrario al diritto dell'UE (annullamento: articolo 263 del TFUE) oppure i casi di violazione del diritto dell'UE nei quali un'istituzione, un organo o un organismo si sia astenuto dal pronunciarsi (articolo 265 del TFUE).

⁴⁰ Art. 267 TFUE. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea Versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/49, 2012.

per quelli presentati dalle persone fisiche o da uno Stato membro contro la Commissione. Infine, le sentenze rese dal Tribunale possono essere oggetto, entro un termine di due mesi, di un'impugnazione limitata alle questioni di diritto dinanzi alla Corte di giustizia.⁴¹

Per ridurre il numero di cause di cui si occupa il Tribunale, l'articolo 257 TFUE prevede la possibilità di istituire tribunali specializzati incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. A norma di tale disposizione, la decisione 2004/752/CE del Consiglio, del 2 novembre 2004, istituisce un Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, affiancato al Tribunale. Conformemente all'articolo 270 TFUE⁴², il Tribunale della funzione pubblica è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione europea e gli agenti di questa. Infine, le decisioni emanate dal Tribunale della funzione pubblica possono essere oggetto, entro un termine di due mesi, di un'impugnazione dinanzi al Tribunale limitata alle questioni di diritto.

Per quel che riguarda gli strumenti giuridici per la tutela dei diritti umani che hanno segnato il percorso e la crescita dello sviluppo

⁴¹ Le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea; Parlamento Europeo, 2016.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.10.html

⁴² Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea Versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/49, 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

dell'Unione Europea, la **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** (sui cui torneremo a breve e la cui efficacia giuridica é stata resa vincolante nel 2009) rappresenta allo stato attuale la fonte primaria.

La seconda fonte é la **Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** e una volta che il processo di adesione dell'Unione alla Convenzione sarà portato a termine, la stessa (nonché la sua appendice costituente del diritto vivente prodotto dalla Carta di Strasburgo) entrerà a far parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

In terzo luogo, l'ultima fonte in materia di diritti fondamentali (benché la prima cronologicamente riscontrabile) é costituita dalla categoria giuridica dei **principi generali** del diritto dell'Unione Europea. Inizialmente, i Trattati istitutivi delle Comunità europee non contenevano un catalogo di diritti fondamentali e non menzionavano il dovere delle istituzioni di agire nel rispetto delle fondamentali prerogative dell'individuo, mentre oggi, i valori su cui si basa l'Unione possono essere rintracciati già nei primi articoli del TUE.

L'Art. 2 ad esempio enuncia che L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Se i primi trattati tacevano sulle disposizioni e sulle obbligazioni giuridiche degli stati e degli individui nei confronti dei diritti fondamentali, gradualmente si é assistito ad una evoluzione che ha trovato massima espressione nella Carta dei diritti fondamentali.⁴³

⁴³ Le fonti non scritte del diritto europeo: diritto complementare; Eur- Lex; “Nel caso specifico dei diritti fondamentali, esistono tre fonti di diritti fondamentali nell’UE:

- la Carta dei diritti fondamentali dell’UE;
- la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali;
- le tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona, la **Carta dei diritti fondamentali**, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e le tradizioni costituzionali degli Stati membri facevano parte del diritto dell’UE quali principi generali del diritto. In seguito il trattato di Lisbona ha inserito nei trattati istitutivi la **forza vincolante** della Carta dei diritti fondamentali. L’articolo 6 del trattato sull’UE le conferisce lo stesso valore giuridico dei trattati. La Carta dei diritti fondamentali è pertanto divenuta una fonte di **diritto primario** dell’UE. Inoltre, l’articolo 6 del trattato sull’UE conferma la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e le tradizioni costituzionali** degli Stati membri quali fonti dei **principi generali del diritto**. Se necessario, la Corte di giustizia potrà fare riferimento a tali principi per completare i diritti fondamentali protetti dalla Carta. Infine, l’articolo 6 del trattato sull’UE prevede altresì la possibilità per l’UE di **aderire** alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. L’accordo relativo a una tale adesione dovrà quindi essere adottato all’unanimità dal Consiglio ed essere ratificata da tutti gli Stati membri. Inoltre un protocollo sull’eventuale adesione dell’UE non dovrà modificare le sue competenze, né riguardare le attribuzioni delle sue istituzioni”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3A114533>.

2.4 I principi e i valori fondanti dell'UE; La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato sull'Unione Europea.

La **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea è stata proclamata solennemente nell'ambito del Consiglio europeo di Nizza il 7 Dicembre 2000 e con la stessa si compie un passo importante verso la definizione di una "Costituzione Europea".⁴⁴

La Carta venne stilata il 26 settembre del 2000 dalla Convenzione dei 62, un organo appositamente creato su mandato del Consiglio Europeo per la sua redazione e composto da 15 rappresentanti degli Stati membri, 16 deputati del Parlamento europeo e 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali (più un commissario europeo). Attraverso la stesura della Carta dei Diritti fondamentali (anche conosciuta come Carta di Nizza, per via del luogo fisico dove la stessa venne redatta) si é arrivati ad inaugurare una nuova dimensione istituzionale dell'Unione che predilige gli interessi comuni dei suoi Stati membri e attraverso la quale si é cercato di raggiungere la

⁴⁴ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fu proclamata solennemente a Nizza nel 2000 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Dopo essere stata modificata, fu poi nuovamente proclamata nel 2007. La proclamazione solenne, tuttavia, non rese la Carta giuridicamente vincolante. L'adozione del progetto di Costituzione per l'Europa, sottoscritto nel 2004, avrebbe conferito alla Carta un carattere vincolante. Il fallimento del processo di ratifica ha fatto sì che la Carta rimanesse una mera dichiarazione di diritti sino all'adozione del trattato di Lisbona.

complementarità tra la legislazione comunitaria e quella nazionale.

45

Come accennato, inizialmente e fino al primo dicembre del 2009 (momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), la Carta non aveva alcuna efficacia giuridica vera e propria, questione che (avendo senz'altro potuto avere ripercussioni pratiche) venne immediatamente posto al centro di critiche e dibattiti politici e giuridici. Dopo la stesura della Carta, anche in Italia, così come in altri paesi si accese il dibattito riguardante l'esaustività della stessa. Ad esempio, Rovelli e Cremaschi in un articolo pubblicato sul Manifesto appena dopo la stesura della Carta, esprimevano il loro parere individuando tre limiti di fondo della stessa: l'assenza del rifiuto della guerra, la debolezza e il liberalismo di fondo su tutte le tematiche dei diritti sociali e del lavoro, il vuoto di disposizioni normative sia per l'attuazione dei diritti, sia per la costruzione del consenso e della revisione di essi tramite partecipazione popolare.⁴⁶ Quella della natura stessa della Carta era effettivamente una questione di primaria importanza, considerando che, non imponendo alcun vincolo giuridico, non era chiaro in che modo potessero essere rivendicati i diritti che racchiudeva. Nell'ambito del trattato di Lisbona venne finalmente sciolto il nodo della sua efficacia giuridica.

⁴⁵ Carta Europea dei diritti fondamentali: introduzione e testo, Centro Italiano Studi Per la Pace, 2000.

http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=cartaeuropea

⁴⁶ M. Revelli; M G. Cremaschi; "Diritti senza democrazia", Il manifesto, 7/12/2000.

⁴⁷ ⁴⁸ Nella versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea, l'articolo 6 sancisce quanto segue:

⁴⁷ La Carta dei Diritti Fondamentali; Note sintetiche sull'Unione Europea. Parlamento Europeo. “Le Comunità europee furono in origine create come organizzazione internazionale con un ambito di intervento essenzialmente economico. Inizialmente, dunque, non si avvertì la necessità di stabilire norme relative al rispetto dei diritti fondamentali. Tuttavia, quando la Corte di giustizia sancì i principi dell'efficacia diretta (1.2.1) e del primato del diritto dell'UE, secondo cui il diritto comunitario ha la precedenza sul diritto nazionale [Costa contro ENEL, causa 6/64], alcuni tribunali nazionali iniziarono a manifestare preoccupazioni circa gli effetti che tale giurisprudenza avrebbe potuto avere sulla protezione dei valori costituzionali. Se il diritto europeo avesse avuto la precedenza persino sul diritto costituzionale nazionale, avrebbe potuto violare i diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni nazionali. In risposta a tali preoccupazioni, nel 1974 le corti costituzionali tedesca e italiana adottarono ciascuna una sentenza in cui affermavano il loro potere di rivedere il diritto europeo onde garantirne la coerenza con i diritti costituzionali [Solange I; Frontini]. Al contempo, la Corte di giustizia sviluppò la propria giurisprudenza sul ruolo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico europeo. Fin dal 1969 riconobbe che i diritti fondamentali della persona facevano «parte dei principi generali del diritto comunitario», di cui la Corte garantisce l'osservanza [Stauder, causa 29/69]. La successiva riaffermazione del medesimo principio portò infine la Corte costituzionale tedesca ad adottare un approccio più flessibile, riconoscendo che la Corte di giustizia garantiva un livello di protezione dei diritti fondamentali sostanzialmente analogo a quello richiesto dalla costituzione nazionale e che, pertanto, non era necessario verificare la compatibilità di ogni atto legislativo comunitario con la costituzione [Solange II, 1987]. Per molto tempo la protezione dei diritti fondamentali dalle azioni delle Comunità fu pertanto lasciata ad appannaggio della Corte di giustizia, che elaborò un catalogo di diritti ispirati ai principi generali del diritto comunitario e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Tuttavia, l'assenza di un catalogo scritto ed esplicito di diritti fondamentali, vincolante per la Comunità europea e facilmente accessibile ai cittadini, restò un motivo di preoccupazione.”

⁴⁸ La Carta dei Diritti Fondamentali; Note sintetiche sull'Unione Europea. Parlamento Europeo. “Allo scopo di colmare tale lacuna legislativa, a più riprese furono avanzate due proposte principali.

La prima prevedeva la possibilità che la Comunità europea accedesse alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), uno strumento regionale già in vigore teso a protegge-

L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ri-

re i diritti umani e la cui corretta applicazione da parte degli Stati firmatari è sotto la supervisione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale opzione, tuttavia, fu accantonata dopo che la Corte di giustizia, in uno suo parere [2/94], affermò che la Comunità non aveva la competenza per aderire alla Convenzione. Di conseguenza, questa strada avrebbe potuto essere percorsa soltanto dopo una modifica dei trattati. Le modifiche necessarie furono infine adottate con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. L'articolo 6 del TUE richiede ora all'Unione di aderire alla CEDU. La Corte di giustizia concluse tuttavia che il progetto di accordo di adesione negoziato dall'UE e dal Consiglio d'Europa non era compatibile con il diritto dell'Unione (parere 2/13). L'altra proposta era che la Comunità adottasse la propria Carta dei diritti fondamentali, concedendo alla Corte di giustizia il potere di garantirne la corretta applicazione. Tale approccio fu discusso in più occasioni nel corso degli anni e fu nuovamente proposto durante la riunione del Consiglio europeo del 1999 a Colonia".

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html

sultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. a partire dal riconoscimento del valore giuridico della Carta, automaticamente viene stabilito e reso valido il principio della primazia del diritto europeo su quello costituzionale e nel momento in cui i diritti umani che la normativa UE deve rispettare sono positivizzati e sanciti in modo visibile nella Carta, risulta improbabile il verificarsi di un'antinomia tale da legittimare un intervento delle Corti nazionali a tutela dell'identità giuridica del proprio ordinamento.⁴⁹ La Carta sancisce i diritti fondamentali vincolanti per le istituzioni e per gli organi dell'UE ed é composta da un altisonante preambolo che richiama al valore spirituale e morale dell'Unione.

La Carta, che manca del tutto di una parte istituzionale, si compone di 54 articoli sviluppandosi in una serie di principi e si divide nei seguenti titoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia, più le cosiddette "disposizioni generali".⁵⁰

⁴⁹ G. Bonaventura; "La tutela dei diritti fondamentali in Europa; Il case study dei diritti dei migranti", *Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, 2015.

⁵⁰ La Carta dei diritti fondamentali è divisa in sette capi: sei dei quali sono dedicati all'elenco di specifiche tipologie di diritti, mentre l'ultimo chiarisce l'ambito di applicazione della Carta e i principi che ne disciplinano l'interpretazione. Una caratteristica significativa della Carta riguarda il suo innovativo raggruppamento dei diritti, con il quale abbandona la tradizionale distinzione tra diritti civili e politici, da un lato, e diritti economici e sociali, dall'altro. Al contempo, la Carta chiarisce espressamente la distinzione tra diritti e principi. Questi ultimi, secondo l'articolo 52, paragrafo 5, devono essere attuati tramite ulteriori atti legislativi e assumono rilevanza per il giudice solo nelle cause che riguardano l'interpretazione e la legalità di tali atti.

Il titolo I detta il principio del rispetto della **dignità** di ogni individuo: si compone di cinque articoli, il primo dei quali afferma l'inviolabilità della dignità umana. Proseguendo, all'interno dello stesso titolo viene sancito il diritto alla vita (Art. 2) e il diritto all'integrità della persona (Art. 3). Gli articoli 4 e 5 sanciscono la proibizione della tortura e di pene umane degradanti, della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani.

Il secondo titolo si compone di quattordici articoli che fanno riferimento alla questione della **libertà**; all'interno dello stesso vengono dunque sanciti il diritto alla libertà e alla sicurezza (art.6); il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (art.7); la protezione dei dati di carattere personale e dunque della privacy dell'individuo (art. 8); il diritto al matrimonio e di costruire una famiglia (art. 9); il principio della libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10); il diritto ad esprimersi liberamente e ad essere informati (inclusi dunque la libertà totale dei mezzi di comunicazione di massa, art. 11); la libertà di riunirsi ed associarsi in modo pacifico (art. 12); il principio della libertà accademica della ricerca e della scienze (art. 13); il diritto di accedere alla formazione professionale e personale e all'istruzione obbligatoria (art. 14); il diritto alla libertà professionale e d'impresa (artt. 15 e 16); il diritto di proprietà materiale ed intellettuale (art. 17); ed infine il diritto all'asilo così come stabilito dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio del 1951 e dal protocollo di gennaio del 1967, entrambi relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea (art 18); e infine il divieto di espulsione collettiva, di allontanamento espulsione, estradizione di un individuo ver-

so uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 19). Su questi ultimi due nella fattispecie torneremo più tardi in modo approfondito.

Nel titolo terzo della Carta viene invece trattato il tema dell'**uguaglianza** tra uomini e donne (art. 23), appartenenti a culture e religioni differenti (art. 22). Viene considerato preminente l'interesse superiore del bambino (art. 24); riconosciuti anche i diritti degli anziani e dei disabili (artt. 25 e 26).

Il quarto titolo fa invece riferimento alla **solidarietà** e alla tutela sociale dell'individuo sul posto di lavoro. Viene garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), la protezione della salute e dell'assistenza sociale (artt. 34, 35). Tramite gli artt 37 e 38, si dichiara inoltre che Il consumatore ha diritto ad accedere a servizi di interesse economico generale, a godere di un'elevata protezione e qualità dell'ambiente.

Il titolo quinto fa riferimento alla **cittadinanza**: la cittadinanza europea comporta la partecipazione effettiva diretta e indiretta attraverso le istituzioni europee rappresentative; Si riconoscono anche il diritto alla trasparenza dei processi decisionali e alla libertà d'informazione, il diritto per ognuno di accesso agli atti amministrativi, il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dell'Unione e il diritto di ricorrere al Mediatore dell'Unione per casi di cattiva amministrazione.

Il sesto titolo sviluppa il tema della **giustizia** ed é composto da quattro articoli che sanciscono il diritto a ricorrere dinanzi a un

giudice in caso di violazione dei propri diritti, all'assistenza legale e a una difesa gratuita, nel caso in cui non si disponga di mezzi sufficienti.

Gli ultimi quattro articoli della Carta rientrano tra le **disposizioni generali** della stessa e ne definiscono l'ambito di applicazione, precisando che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (Art. 51). L'articolo 52 stabilisce inoltre che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciute, devono essere previste dalla legge e che possono essere apportate limitazioni sono nel caso in cui siano necessarie e rispondano a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e libertà altrui.⁵¹

Ritornando al Trattato sull'Unione Europea, é necessario ricordare che rimane lo strumento all'interno del quale sono enunciati in mo-

⁵¹ La Carta dei Diritti Fondamentali; Note sintetiche sull'Unione Europea. Parlamento Europeo "L'ambito di applicazione personale della Carta è potenzialmente molto ampio: la maggior parte dei diritti che essa riconosce è concessa a «ogni persona», indipendentemente dalla nazionalità o dallo status. Tuttavia, alcuni diritti (in particolare, la maggior parte dei diritti elencati al titolo V) sono riconosciuti soltanto ai cittadini, mentre altri sono piuttosto pertinenti per i cittadini di paesi terzi (il diritto di asilo, per esempio) o per categorie specifiche di persone (come i lavoratori). E ancora, la Carta si applica in egual misura a tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Benché sia stato adottato un protocollo per chiarire la sua applicazione al Regno Unito e alla Polonia, questo non limita o esclude il suo impatto sugli ordinamenti giuridici di questi due Stati membri, come espressamente riconosciuto dalla Corte di giustizia [N.S., causa C-411/10]."

do esplicito e sistematico i valori su cui si basa l'Unione. In proposito, va puntualizzato che il già citato art. 2 del TUE non é l'unica disposizione che definisce il quadro dei principi e dei valori dell'Unione. Più in particolare vanno richiamati quantomeno i principi di trasparenza (Art. 1, TUE), i valori che richiamano al benessere e la pace (Art. 3, comma 1 TUE) all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani (Art. 3, comma 5 TUE), di cooperazione e assistenza reciproca tra gli Stati membri (Art. 4, comma 2 e 3 TUE).

E ancora, l'Art. 6 sancisce il riconoscimento dell'Unione ai diritti, le libertà e i principi della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché l'adesione i principi di democrazia rappresentativa (Art. 10, TUE).

É necessario tenere in considerazione che i principi appena enunciati, tanto quelli contenuti nella Carta, quanto quelli enunciati dal TUE hanno la forza di non rimanere semplici enunciazioni teoriche, considerato che entrambi gli strumenti di cui sopra hanno validità giuridica e possono generare effetti tanto sugli Stati membri quanto sulle istituzioni dell'Unione. Oltretutto, tali principi e valori possono generare effetti indiretti anche sui rapporti tra gli Stati membri e gli Stati terzi, considerando che una loro violazione potrebbe arrivare a compromettere le loro relazioni diplomatiche. Quanto appena detto vale innanzitutto per quel tipo di accordi che prevede la cooperazione economica o l'assistenza dell'Unione nei confronti di uno Stato terzo, in quanto, in base alla regola della condizionalità, l'accordo può essere non solo sospeso ma anche

denunciato in caso di violazione dei valori di cui sopra da parte di uno Stato.⁵²

Il rispetto e l'osservanza dei principi sopra enunciati sono naturalmente tenuti in considerazione al momento in cui un paese terzo chiede di diventare membro dell'Unione Europea. La sua accettazione infatti é condizionata e subordinata dalla capacita dello stesso di soddisfare una serie di requisiti, tra cui: essere uno Stato all'interno dell'Europa Geografica e rispettare e impegnarsi rispetto ai valori di cui all'Art. 2 del TUE. Inoltre, il paese candidato deve soddisfare i criteri di ammissibilità dell'UE, che sono comunemente noti come i criteri di Copenaghen (su cui torneremo in modo più approfondito nel capitolo successivo). Per ora ci interessa unicamente il fatto che la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela, rientrano tra i criteri che devono essere necessariamente soddisfatti al momento di entrare a far parte dell'Unione Europea.⁵³

Il motivo per cui ho riportato (seppur in forma sintetica e incompleta) alcuni dei principi che costituiscono i pilastri ideologici sulla cui base gli Stati europei dovrebbero mettere in atto e in pratica le loro politiche, é per poter introdurre le tematiche centrali di questa

⁵² R. Adam; A. Tizzano; *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino. 2014.

⁵³ Banca dati giuridica dell'Unione Europea. Legislazione e pubblicazioni dell'Unione Europea, 2016. "Far parte dell'Unione europea: il processo di adesione";

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114536>

tesi, ovvero la legislazione comunitaria (e in misura minima, quella internazionale) in materia di asilo e di rifugio. I principi enunciati dalla carta dei diritti fondamentali, così come quelli che stanno alla base dei trattati europei, richiamano lo spirito dei trattati internazionali e degli strumenti giuridici che fanno riferimento alla salvaguardia e il rispetto dei diritti umani e di quelli che regolano la giurisdizione per la gestione dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale. Mi sembra importante dunque riportare detti articoli, innanzitutto per conoscenza divulgativa (essendo questo un elaborato scientifico e accademico) e in secondo luogo per poter avanzare riflessioni critiche per quel che riguarda la messa in atto di un'agenda politica organica e coerente con gli strumenti creati per assicurare la difesa dei diritti dell'uomo.

3 Strumenti giuridici per la protezione internazionale dei rifugiati.

3.1 La Dichiarazione universale per i diritti umani; principi generali per la protezione della persona nel diritto internazionale.

Uno dei principali strumenti presenti della giurisdizione internazionale a livello universale per la tutela dei diritti umani é senza dubbio la dichiarazione internazionale per i diritti umani delle Nazioni Unite. La stessa é un documento etico di immensa rilevanza storica ed é il primo a sancire ufficialmente e universalmente i diritti che spettano agli uomini in quanto individui ed esseri umani. La dichiarazione venne stilata dagli Alleati subito dopo la seconda guerra mondiale e venne firmata a Parigi il dieci dicembre del 1948.⁵⁴ La stessa é composta da trenta articoli che sanciscono i di-

⁵⁴ Amnesty International. La dichiarazione universale dei diritti umani,. La Dichiarazione universale dei diritti umani godette subito di grande autorità morale, influenzando sul lavoro dell'ONU e ispirando trattati internazionali, costituzioni e leggi interne dei singoli Stati, e contribuendo il maniera decisiva all'evoluzione del diritto internazionale contemporaneo. Fu il primo passo verso la realizzazione della "Carta internazionale dei diritti umani", attraverso i due accordi internazionali, adottati all'unanimità dall'ONU il 16 dicembre 1966:

- il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
- il Patto internazionale sui diritti civili e politici

Come disse il Nobel per la pace René Cassin, uno dei padri della Dichiarazione universale dei diritti umani, la Dichiarazione stessa era la pala centrale di un tritico ai cui lati dovevano stare i due Patti internazionali. Non c'è dubbio che per quanto l'idea generale e la terminologia della Dichiarazione Universale riflettano momenti della storia del pensiero e delle istituzioni politiche dell'Occidente, essa non è riducibile a una espressione di una cultura

ritti individuali, civili, politici, economici, sociali e culturali di ogni persona. I trenta articoli sanciti possono essere sommariamente suddivisi in sette categorie: i primi due articoli offrono concetti base di libertà e di eguaglianza; gli articoli che vanno dal terzo all'undicesimo si occupano dei diritti individuali della persona; dal dodicesimo al diciassettesimo vengono trattati i diritti dell'individuo nei confronti della comunità; dal diciottesimo al ventunesimo vengono sancite le libertà costituzionali; dal ventiduesimo al ventisettesimo si enunciano i diritti economici, sociali e culturali dell'individuo; infine, negli ultimi due articoli vengono trattate le modalità generali della messa in pratica di tali diritti.

Nello specifico, già immediatamente nel preambolo e nel primo articolo della dichiarazione universale, vengono poste la libertà e la dignità umana **al di sopra delle sovranità statali**, e nell'affermare che tutti gli esseri umani nascono liberi uguali in dignità e diritti, e che devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza⁵⁵, viene posta in essere l'importanza del loro essere umani, e in quan-

particolare. L'autentica universalità della Dichiarazione, nonostante l'inevitabile forma storica limitata del suo linguaggio, consiste nella sua capacità di riflettere istanze fondamentali, riscontrabili in ogni cultura del nord e del sud e nella grandi tradizioni religiose, d'Oriente e d'Occidente, istanze riconducibili all'esigenza di un rispetto e di uno sviluppo integrale della persona.

https://d21zrvtkxtd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2016/10/23142504/La_s_toria_e_la_struttura_della_Dichiarazione-1.pdf

⁵⁵ Secondo quanto sancito dal primo articolo "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza" Articolo 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 Dicembre del 1948.

to tali, titolari di diritti assoluti ed inalienabili. Secondo quanto enunciato, i diritti fondamentali devono essere riconosciuti ad ogni uomo, senza distinzione alcuna (Art. 2⁵⁶), affermazione che a sua volta introduce il principio di non discriminazione, più avanti affermato nell'Articolo 7. Il principio di non discriminazione é uno dei principi generali necessari all'effettivo godimento ed esercizio dei diritti fondamentali. Lo stesso costituisce di fatto quello che é definito come *ius cogens*, ovvero l'insieme di norme consuetudinarie codificate per tutelare i valori fondamentali a cui non si può in nessun modo derogare.

Il divieto di discriminazione é ribadito in tutte le convenzioni giuridiche internazionali, e le Nazioni Unite hanno di fatto individuato specifici gruppi di persone più vulnerabili (donne, lavoratori immigrati, minori, ecc.), dedicando ad ognuno di essi una convenzione apposita (in questo caso, é necessario quantomeno citare le seguenti convenzioni delle Nazioni Unite: la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale⁵⁷, adottata dall'Assemblea generale a New York il 21 dicembre

⁵⁶ Secondo quanto sancito dal secondo Art. "Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità". Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 Dicembre del 1948.

⁵⁷ La Convenzione ICERD definisce discriminazione razziale ogni distinzione, esclusione, limitazione o preferenza basata sulla razza, il colore della

del 1965 ed entrata in vigore il primo aprile del 1969⁵⁸; Convenzione Internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 30 novembre 1973, ed è entrato in vigore il 18 luglio 1976; Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)⁵⁹, adottata

pelle, la discendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro ambito della vita pubblica

⁵⁸ A. Cofelice; I diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite: il diritto alla non-discriminazione, Centro di Ateneo per i Diritti Umani, 2014. <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/I-diritti-umani-nel-sistema-delle-Nazioni-Unite-il-diritto-alla-non-discriminazione/49>

⁵⁹ I diritti umani delle donne nel sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali; Centro di Ateneo per i Diritti Umani. “La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne costituisce lo strumento pattizio fondamentale in materia di diritti delle donne, offrendo una prospettiva globale del fenomeno della discriminazione. La CEDAW venne adottata dall'Assemblea Generale nel dicembre 1979. Essa rappresenta il risultato di un lungo percorso caratterizzato dall'adozione di una serie di documenti nel quadro delle Nazioni Unite sul tema dei diritti delle donne, il più importante dei quali fu l'omonima Dichiarazione del 1967. L'iniziativa di creare un documento incentrato sulla discriminazione contro le donne venne presa dall'Assemblea Generale attraverso la Risoluzione 1921(XVIII) del 1963. Come si legge nel testo, pur apprezzando i traguardi raggiunti nella promozione di uguali diritti per uomini e donne, “in diversi campi è ancora presente, se non nella legge nei fatti, una notevole discriminazione ai danni delle donne”. Pertanto, l'Assemblea Generale assegnò alla Commissione sulla Condizione della Donna (CSW) il compito di elaborare il testo della Dichiarazione sull'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne, la quale venne adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2263 (XXII) del 7 novembre 1967. Il testo si compone di undici articoli nei quali si affermano i diritti civili, politici, sociali ed economici delle donne. L'articolo 1 denuncia la discriminazione contro le donne come “essenzialmente ingiusta e un'offesa per i diritti umani”. Di particolare rile-

dall'Assemblea generale delle NU il 18 dicembre del 1979 ed entrata in vigore dal 3 settembre del 1981^{60 61}; Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989⁶².

vanza è anche l'articolo 3, ai sensi del quale gli Stati sono chiamati a mettere in atto non solo strumenti di tipo normativo, ma anche "tutte le misure necessarie (...) al fine di eradicare i pregiudizi e abolire le pratiche tradizionali, o di qualsiasi altro tipo, che siano basate sull'idea dell'inferiorità della donna".

⁶⁰ L'art.1 della Convenzione definisce il concetto di discriminazione contro le donne come "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

⁶¹Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW).Il Corpus della Convenzione si compone di 30 articoli divisi in sei parti: le prime quattro introducono le norme di carattere sostanziale, mentre le ultime due contengono le disposizioni che istituiscono il Comitato incaricato di monitorare l'attuazione degli obblighi contenuti nella Convenzione. In particolare, gli artt. 1-6 introducono gli obblighi generali per gli Stati Parte; gli artt. 7-9 enunciano i diritti civili e politici delle donne; gli artt. 10-14 quelli sociali ed economici; gli artt. 15-16 trattano invece lo status legale delle donne; gli artt. 17-22 sono dedicati all'istituzione e al funzionamento del Comitato; ed infine gli artt. 23-30 contengono le disposizioni finali circa l'apposizione di riserve, l'attuazione a livello nazionale della Convenzione e la sua entrata in vigore.

⁶²La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) è composta di 54 articoli ed è suddivisa in tre parti: la prima parte (articoli 1-41) contiene l'enunciazione dei diritti, la seconda (art. 42-45) individua organismi preposti e modalità per l'implementazione e il monitoraggio della Convenzione stessa e la terza (art. 46-54) descrive la procedura di ratifica. Le procedure contenute nella seconda parte della Convenzione, oltre a garantire il rispetto e l'adempimento degli obblighi convenzionali, prevedono un sistema di monitoraggio basato sulla redazione di rapporti periodici da parte degli Stati contraenti e sotto il controllo del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Tornando alla Dichiarazione Internazionale sui Diritti umani, l'Articolo 3 della stessa richiama il diritto alla vita di tutti gli individui, alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Detto articolo, automaticamente, implica che ogni uomo debba poter vivere in condizioni di sicurezza e di libertà. Ma cosa si intende per sicurezza? Come vedremo in modo più approfondito nel capitolo successivo (si veda in proposito il paragrafo 2.1), perché si possa realmente parlare di sicurezza, devono necessariamente essere presenti una serie di fattori e di circostanze universalmente valide che abbraccino tanto la sfera economica dell'individuo, quanto quella politica e sociale. Come ricorda il professor Antonio Papisca nella sua analisi della Dichiarazione Universale dei diritti fondamentali, *“la sicurezza non è soltanto una percezione, essa è soprattutto la capacità effettiva di esercitare le proprie libertà e perché sussista effettivamente questa capacità, occorre creare i contesti educativi, politici ed economici che ne facilitino l'acquisizione e l'esercizio; e ancora, i diritti economici e sociali, i diritti alla pace, allo sviluppo, all'ambiente sano, fanno tutti parte del pacchetto sicurezza, il quale rinvia al principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti”*.⁶³

Proseguendo, gli articoli quattro e cinque affermano il divieto di schiavitù in tutte le sue forme e quello di tortura o pene inumane e degradanti. L'articolo sei difende il riconoscimento della personali-

⁶³ La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca; Centro di Ateneo per i Diritti Umani, 2009.
<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/dossier/la-dichiarazione-universale-dei-diritti-umani-commentata-dal-prof-antonio-papisca/3>

tà giuridica ad ogni essere umano, da distinguere dalla personalità giuridica appositamente conferita a specifiche strutture quali organizzazioni, Stati, associazioni ecc. a differenza delle quali, la persona, in quanto individuo, ha diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica di forma originaria.

Essendo questa una tesi avente come tema principale quello dell'immigrazione e del diritto all'asilo e al rifugio, é necessario ricordare che gli immigrati irregolari non devono essere considerati sconosciuti al diritto né inesistenti ad esso e che al contrario, anche gli extracomunitari senza documenti regolari necessari alla permanenza in Europa hanno il diritto di essere considerati come soggetti del diritto a tutti gli effetti. Avere personalità giuridica significa esistere agli occhi di un ordinamento giuridico e i *sans papiers* non possono essere considerati sconosciuti al diritto né tantomeno invisibili ad esso.

Come anticipato, l'Articolo sette fa riferimento al concetto di uguaglianza di ogni individuo di fronte la legge e al loro diritto di essere tutelati da essa⁶⁴, ma effettivamente e nel pratico non spiega come questa eguaglianza possa essere assicurata da parte dello Stato.

Non sempre é sufficiente che ci sia una legge che vieti le disuguaglianze e le forme di discriminazione affinché queste non si mani-

⁶⁴ “Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione”. Articolo 7 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 Dicembre del 1948.

festino all'interno della società; è altrettanto necessario che siano le istituzioni statali stesse ad adottare delle contromisure che rimuovano gli ostacoli che possano favorire le disuguaglianze. In altre parole, non è necessario che uno Stato discrimini attivamente per far sì che alcuni elementi si sentano discriminati, e il silenzio istituzionale potrebbe favorire (seppur indirettamente) qualsiasi tipo di discriminazione.

Sempre rimanendo in ambito di eguaglianza, l'articolo ottavo, sancisce che "ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge⁶⁵", pur non prendendo in considerazione le difficoltà per alcuni individui di poter adire a tribunali realizzando a pieno quanto sancito da detto articolo.

Come vedremo più avanti, dal momento in cui sono aumentati i flussi migratori verso l'Europa ed è aumentato il numero di rifugiati e richiedenti asilo che hanno tentato di attraversare le frontiere europee in modo irregolare (perché non avendo i documenti non avrebbero potuto farlo in modo formale), si sono verificati casi in cui è stata negata la possibilità ad individui di poter accedere al territorio europeo e dunque alle sue istituzioni e meccanismi di con-

⁶⁵ Art. 8 Dichiarazione Universale dei Diritti umani; La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca; Centro di Ateneo per i Diritti Umani, 2009.

<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/dossier/la-dichiarazione-universale-dei-diritti-umani-commentata-dal-prof-antonio-papisca/3>

trollo e di difesa dei diritti dell'uomo (si veda in proposito il capitolo 2.3 sui respingimenti dalla Grecia verso la Turchia).

Ci ritroviamo di fronte la stessa problematica relativa alla possibilità effettiva per gli individui di poter godere di quanto enunciato in primis dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani, anche per quel che riguarda il capitolo 14 della stessa Dichiarazione. L'articolo quattordicesimo sancisce la sacralità del diritto di richiedere asilo a chiunque a meno che il richiedente non sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite⁶⁶.

Come abbiamo visto nell'introduzione del capitolo, l'asilo politico è uno dei più antichi istituti di diritto consuetudinario e tra i principali strumenti giuridicamente vincolanti che regolano la protezione internazionale delle persone vanno ricordati: la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, la Convenzione relativa allo statuto degli apolidi (1954) e quella sulla riduzione dell'apolidia del 1961, il Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 1966 e la Convenzione dell'ONU di New York del 1990 relativa ai diritti dei migranti in ambito lavorativo e di ricongiungimento familiare.

Torneremo a breve sulla convenzione del 1951 e il protocollo del 1966; per quel che riguarda invece la Convenzione del 1954 sullo

⁶⁶ Secondo l'Art 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. 2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Status degli Apolidi e quella del 1961 sulla riduzione dell'Apolidia, ebbero entrambe costituiscono le basi legali internazionali poste affinché possano essere affrontate le cause e le conseguenze dell'apolidia.

La convenzione del 1954 è composta da 42 articoli ed è entrata in vigore il 6 giugno 1960 in conformità con l'articolo 39 della convenzione stessa. L'articolo primo sancisce che il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione e definisce i criteri di esclusione da tale classificazione, ovvero: (i) le persone che beneficino di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, fino al momento in cui beneficeranno di detta protezione o assistenza; (ii) le persone considerate dalle autorità competenti del Paese nel quale le stesse hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di questo Paese; (iii) le persone delle quali si avranno fondate ragioni per credere: a) che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli strumenti internazionali elaborati per prevedere disposizioni relative a questi crimini; b) che hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese di residenza prima di esservi ammesse; c) che si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite.⁶⁷

⁶⁷ Articolo 1 della Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati del 1951.

Oltre che a stabilire una definizione internazionalmente valida di chi debba considerarsi come apolide, la convenzione del 1954 (composta da 42 articoli) sancisce la condizione giuridica e i vantaggi sociali di cui possono godere gli apolidi (Capitoli II e IV) e ne regola l'attività lucrativa e alcune disposizioni amministrative (Capitoli III e V).⁶⁸

La convenzione sull'apolidia del 1961 (entrata in vigore nel 1975 e costituita da 21 articoli) riguarda la prevenzione dell'apolidia in ottica di una graduale riduzione di essa nel tempo e in particolare mira ad evitare che gli individui possano trovarsi in una condizione di apolidia già al momento della nascita.⁶⁹

In occasione dell'anniversario dei cinquanta anni della convenzione citata sulla riduzione dell'apolidia l'UNHCR aveva lanciato una campagna di sensibilizzazione per indurre gli Stati a ratificare la convenzione stessa, affermando che entrambe le Convenzioni in materia di apolidia contribuiscono a risolvere questioni interpretative dovute a conflitti fra norme e a prevenire casi di apolidia dovu-

⁶⁸ Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi; New York, 1 Adottata il 28 settembre 1954 dalla Conferenza di Plenipotenziari convenuti su risoluzione del Consiglio Economico e Sociale 526 A(XVII) del 26 aprile 1954, entrata in vigore il 6 giugno 1960, in conformità con l'articolo 39

⁶⁹ La stessa venne Adottata il 30 agosto 1961 da una Conferenza di Plenipotenziari che si è incontrata nel 1959 e riunita nuovamente nel 1961 in adempimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale 896 (IX) del 4 dicembre 1954

e successivamente Entrata in vigore il 13 dicembre 1975, secondo le disposizioni di cui all'art. 18.

<https://www.unhcr.it/wp->

[con-](#)

[tent/uploads/2016/01/CONVENZIONE_SULLA_RIDUZIONE_DELL_APOLIDIA_1961.pdf](#)

ti alle lacune di protezione delle normative sulla cittadinanza applicabili.⁷⁰

Proseguendo nell'analisi dei principi enunciati dalla Convenzione Universale dei Diritti dell'Uomo, l'art. 15 ci parla di cittadinanza, unico vero strumento per poter esercitare e rivendicare diritti e doveri all'interno di uno Stato e costruito giuridico che definisce il criterio fondamentale che regola l'appartenenza ad una comunità politica.⁷¹ In altre parole, il diritto che fa riferimento alla cittadinanza nazionale sancito nel quindicesimo articolo della Dichiarazione è pensato per proteggere il diritto/ potere di eleggere e ed essere eletti in assemblee rappresentative, adire i tribunali, ricevere determinati sussidi in caso di necessità, beneficiare della protezione diplomatica del proprio paese se ci si muove all'estero ecc.⁷²

Con l'allargamento del processo di comunitarizzazione messo in atto dagli stati membri dell'Unione Europea, ha iniziato a prendere piede la tesi della cittadinanza transnazionale, secondo cui, allargandosi i confini dello Stato-Nazione, automaticamente sono andati dilatandosi anche quelli che racchiudono il concetto di cittadinanza. Secondo quanto sostenuto dalla teoria citata, i diritti degli uo-

⁷⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi; New York, 1954. Adottata il 28 settembre 1954 dalla Conferenza di Plenipotenziari convenuti su risoluzione del Consiglio Economico e Sociale 526 A(XVII) del 26 aprile 1954, entrata in vigore il 6 giugno 1960, in conformità con l'articolo 39

⁷¹ E. Greblo; "I confini della Cittadinanza"; *Ethics & Politics*, XVI, 2014.

⁷² Art. 15 Dichiarazione Universale dei Diritti umani; La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca; Centro di Ateneo per i Diritti Umani, 2009.

<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Articolo-15-Diritto-alla-cittadinanza/19>

mini rivendicati dalla comunità internazionale dovrebbero assicurare, tra le altre cose, il diritto a poter godere della cittadinanza così come quello di poter partecipare attivamente alla vita politica di un paese; tuttavia, secondo Greblo⁷³, il primo problema riguardante la capacità degli uomini di poter effettivamente godere dei diritti sanciti dagli accordi e dai trattati internazionali deriva dal fatto che vengano sopravvalutate le reali capacità del regime internazionale nel proteggere gli individui e i loro diritti in quanto uomini e in quanto cittadini. Mantenendo l'attenzione sul binomio diritti umani- cittadinanza, è necessario ricordare e citare il pensiero della Arendt, secondo cui non è possibile distinguere i diritti dell'uomo da quelli del cittadino, in quanto venendo meno i secondi si estinguerebbero inevitabilmente anche i primi.⁷⁴ Secondo la Arendt, la cittadinanza, ovvero "il diritto ad avere diritti", rimane il vero strumento per poter esprimersi politicamente e far valere la propria opinione. Il non possedere cittadinanza oltretutto equivarrebbe alla perdita del proprio status giuridico in tutti i paesi e non solo in quello proprio e implicherebbe di conseguenza la perdita della protezione da parte di qualunque Stato.⁷⁵ I trattati posti in essere dalla comunità internazionale, si suppone debbano difendere i diritti inalienabili di ogni persona, tuttavia, ed eccezion fatta per la corte internazionale dei diritti umani e per la corte europea dei diritti dell'uomo, non esistono istituzioni internazionali che abbiano il po-

⁷³E. Greblo; "I confini della Cittadinanza"; *Ethics & Politics*, XVI, 2014.

⁷⁴H. Arendt; *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1996.

⁷⁵ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, trad. it. di A. Guadagnin, Edizioni di Comunità, Milano 1996.

tere di costringere gli Stati ad applicare le norme e i principi che hanno formalmente sottoscritto a livello giuridico⁷⁶ e ciò vale anche per il diritto di poter effettivamente godere della protezione di uno Stato che non si necessariamente il proprio.

Nonostante gli articoli della Dichiarazione debbano essere considerati tutti e trenta di eguale importanza, in questa sede mi sono limitata ad analizzarne solo alcuni analizzando brevemente quelli più attinenti alla questione dei rifugiati e dell'immigrazione. Ciononostante non si deve pensare che il resto dei diritti enunciati nella Dichiarazione (il diritto di creare una famiglia, di tutelare la proprietà intellettuale degli individui, la loro libertà di coscienza, di religione, di opinione ecc.) non siano altrettanto fondamentali.

Come accennato, il motivo per cui ho considerato necessario fare una seppur breve sintesi degli articoli che costituiscono la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ha a che fare con la consapevolezza che gli strumenti giuridici redatti posteriormente dalla comunità internazionale per la tutela degli individui, di fatto si ispirano ad essa. L'obiettivo della Dichiarazione, era appunto quello di influenzare e dirigere a carattere universale le politiche degli Stati verso una maggiore e più profonda consapevolezza circa l'importanza da attribuire al rispetto dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, essendo appunto una dichiarazione e non essendo rivestita di alcun potere giuridicamente vincolante, quella del 1948 non rimaneva che una linea guida attraverso cui gli Stati avrebbero do-

⁷⁶ E. Greblo, I confini della Cittadinanza. Etica e Politica XVI, 2014, 2. pp 1102- 1121

vuto successivamente formulare le proprie decisioni e concretizzarle in politiche vere ed interventi. Ebbene, la Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati (così come altre specifiche convenzioni, inserire nota facendo esempi sulle convenzione) esplicitamente affonda le sue radici nei principi enunciati dalla Dichiarazione, cercando in un certo senso di colmare una lacuna lasciata dall'inefficacia giuridica della Dichiarazione.⁷⁷

⁷⁷ Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto degli rifugiati; Ginevra, 1951.

3.2 La convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il protocollo del 1966.

Tanto la prima quanto la seconda guerra mondiale generarono un numero molto alto di profughi e di rifugiati: i profughi Russi che lasciarono il proprio paese dopo il 1917 si contavano a milioni; armeni, greci, bulgari e siriani a loro volta formarono gruppi di profughi di dimensioni considerevoli, ai quali si aggiunsero successivamente le vittime della persecuzione fascista e nazista. Tra gli effetti disastrosi determinati dalla seconda Guerra mondiale, si verificò quello di uno straordinario aumento numerico dei rifugiati. Dunque “la necessità di porre su nuove basi il problema dei profughi venne riconosciuta dalla maggioranza delle delegazioni alla prima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il problema, così come si presentava a guerra ultimata, si riassumeva in un totale impressionante. Nonostante la notevole riduzione del numero di *displaced persons* rimpatriate dalle forze alleate e dall'UNRRA (circa 7.000.000), si calcolava che all'inizio del 1947 il numero dei profughi sarebbe ammontato a circa 2.000.000 di persone, temporaneamente stabilite in Europa - e specialmente in Germania, in Austria e in Italia - nel Medio Oriente, in Africa nell'Estremo Oriente. Esse erano ripartite *grosso modo*, come segue: 300.000 rifugiati russi anteguerra (cosiddetti profughi Nansen), in Francia, Cina, Irāq, Siria e nelle zone occidentali della Germania e dell'Austria; 150.000 Tedeschi e Austriaci (per la maggior parte ebrei sfuggiti alle persecuzioni naziste) nel Regno Unito, Francia, Svezia, Svizzera, e Cina; un milione e mezzo di *displaced*

persons dissidenti, cioè persone deportate durante la guerra dalle forze dell'Asse o rifugiate all'estero, e contrarie al rimpatrio per ragioni politiche o per timore di nuove persecuzioni: fra i quali circa mezzo milione di Polacchi (in Germania, Austria, Italia e nel Medio Oriente); circa 300.000 fra Lituani, Lettoni, Estoni, Ucraini e Jugoslavi (in Germania, Austria, Svezia e anche in Italia, specialmente gli Jugoslavi); nuovi profughi politici dai paesi dell'Europa orientale, fra i quali Ebrei polacchi (Germania, Austria e Italia), e cittadini Jugoslavi e Albanesi dissidenti (Austria e Italia) calcolati in circa 300.000, ma in continuo aumento a causa dei nuovi esodi".⁷⁸

Viste le necessità impellenti dettate dai conflitti mondiali e considerando che la questione coinvolgeva inevitabilmente la comunità internazionale nel suo insieme, la gestione dei rifugiati non poteva che essere affrontata su scala internazionale. A tale scopo venne convocata da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (con ris. 429, V del 14 dicembre 1950) la Conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo Status dei Rifugiati ed Apolidi (alla quale parteciparono 26 Stati)⁷⁹ conclusasi con l'approvazione all'unanimità della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status

⁷⁸ G. Arangio- Ruiz. Enciclopedia Treccani. Seconda appendice.

⁷⁹ Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Colombia, Danimarca, Egitto, Francia, Repubblica Federale di Germania, Grecia, Santa Sede, Iraq, Israele, Italia, Lussemburgo, Monaco, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera (la cui delegazione rappresentava anche il Liechtenstein), Turchia, Regno Unito, Stati Uniti, Venezuela, Jugoslavia e Cuba e Iran in qualità di osservatori. Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons (A/CONF.2/108).

dei rifugiati, approvata il 28 luglio del 1951, successivamente approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre del 1954 ed entrata in vigore lo stesso anno. Durante la stesura della stessa emersero pareri divergenti su una serie di questioni, innanzitutto per quel che riguardava i limiti territoriali che avrebbero determinato in futuro i criteri per la concessione dello status di rifugiato e in secondo luogo per la definizione stessa del termine.

Come ricorda la politologa Rescigno ne “Il diritto d’asilo”⁸⁰, i due orientamenti che distinguevano il parere degli Stati membri riguardavano la possibilità di considerare come rifugiati anche le vittime di avvenimenti non verificatisi in territorio europeo. Alla Francia e agli Stati Uniti, il cui parere tendeva ad escludere dal definire rifugiati tutti coloro che non provenissero da un paese europeo, si opponeva la volontà della Gran Bretagna e del Belgio, inclini invece ad assicurare protezione ad un raggio di persone più ampio.

Come sancito dal Capo I della Convenzione in esame, si decise di rendere esplicito che gli effetti della stessa potevano essere considerati validi:

- a) tanto per gli “avvenimenti accaduti anteriormente al primo gennaio 1951 in Europa”;
- b) quanto per quelli “accaduti anteriormente al primo gennaio 1951 in Europa **o altrove**”.

⁸⁰ F.Rescigno; *Il diritto d’asilo*, Carocci, Roma, 2011.

In altre parole, ciascuno Stato Contraente, all'atto della firma, della ratificazione o dell'accessione, avrebbe fatto una dichiarazione circa l'estensione che esso avrebbe attribuito a tale espressione per quanto riguardava gli obblighi da esso assunti in virtù della Convenzione; e ciascuno Stato Contraente che si fosse pronunciato per la definizione della lettera **a**, avrebbe potuto in ogni tempo estendere i suoi obblighi pronunciandosi per la definizione della lettera **b** mediante notificazione al Segretario generale delle Nazioni Unite.

In tal modo e raggiungendo tale compromesso, veniva ovviato il problema di dover decidere tra le due opzioni senza che nessuna delle parti si vedesse costretta ad accantonare la propria volontà.

Quella che invece rimaneva assoluta (e che rimase tale fino al 1967, momento in cui, come vedremo entrò in vigore del protocollo di New York) era la condizione temporale per cui lo status di rifugiato avrebbe potuto essere concesso solo a coloro che avrebbero rivendicato protezione in seguito ad avvenimenti verificatisi prima del giorno 1 gennaio del 1951.

Proseguendo, le lettere D, E, ed F dell'Articolo 1 elencano le clausole di esclusione di applicazione della Convenzione a specifiche categorie di soggetti,⁸¹ mentre la lettera C sancisce i motivi per cui l'individuo

⁸¹ Ricordiamo che secondo tali clausole, la Convenzione non è applicabile alle persone che usufruiscono della protezione o dell'assistenza di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (lettera D); la stessa non è applicabile alle persone che secondo il parere delle autorità competenti dei loro Stati di domicilio hanno tutti i diritti e gli obblighi dei cittadini di detto Stato (lettera E) e a coloro di cui vi sia serio timore di sospettare che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso

già riconosciuto in qualità di rifugiato possa essere soggetto ad una revoca di detto status. Ai sensi della Convenzione, le clausole di cessazione si verificano nei seguenti casi:

1. Se (il rifugiato) ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza;
2. Se ha volontariamente riacquisito la cittadinanza persa;
3. Se ha acquistato una nuova cittadinanza e fruisce della protezione dello Stato di cui ha acquistato la cittadinanza;
4. Se è volontariamente ritornato e si è domiciliato nel paese che aveva lasciato o in cui non si era più recato per timore d'essere perseguitato;
5. Se, cessate le circostanze in base alle quali è stato riconosciuto come rifugiato, esso non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza;
6. Se, trattandosi di un apolide e cessate le circostanze in base alle quali è stato riconosciuto come apolide, egli è in grado di ritornare nello Stato del suo domicilio precedente.

Tuttavia, queste disposizioni non sono applicabili ai rifugiati indicati nel paragrafo 1 della sezione A del presente articolo, che per rifiutare di ritornare nello Stato del loro domicilio precedente possono far valere, motivi gravi fondati su persecuzioni anteriori.⁸²

degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini, o se hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati o se si sono resi colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite (lettera F). Art. 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

⁸² Lettera C, Art.1 della Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati, Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto del rifugiati; Ginevra, 1951.

Secondo quanto reso esplicito dall'articolo 1, lettera A⁸³, il termine rifugiato può essere applicabile o meno in base ad una serie di criteri, alcuni dei quali hanno natura oggettiva e altri soggettiva. Lo stesso concetto di "fondato timore" se in parte contiene in sé un elemento soggettivo dettato dalle circostanze individuali di colui che chiede di essere riconosciuto come rifugiato sulla base del timore di essere perseguitato, allo stesso tempo ne contiene uno oggettivo, in quanto il suo timore deve necessariamente essere supportato da una situazione oggettivamente identificabile. Inoltre, sempre per quel che riguarda l'espressione "fondato timore", non si richiede che la persecuzione temuta debba necessariamente essere stata subita, quanto piuttosto é

⁸³ Secondo quanto enunciato dalla lettera a dell'Art. 1, il termine rifugiato é applicabile: 1) a chiunque sia stato considerato come rifugiato in applicazione degli accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, oppure in applicazione delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del protocollo del 14 settembre 1939, o infine in applicazione della Costituzione dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati; le decisioni prese circa il riconoscimento della qualità di rifugiato dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati durante lo svolgimento del suo mandato non impediscono il riconoscimento di tale qualità a persone che adempiono le condizioni previste nel paragrafo 2 del presente articolo; 2) a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Se una persona possiede più cittadinanze, l'espressione "Stato di cui possiede la cittadinanza" riguarda ogni Stato di cui questa persona possiede la cittadinanza. Non sono considerate private della protezione dello Stato di cui possiedono la cittadinanza le persone che, senza motivi validi fondati su un timore giustificato, rifiutano la protezione di uno Stato di cui posseggono la cittadinanza.

sufficiente che essa sia appunto stata temuta, in base comunque a motivi oggettivi che ne possano giustificare l'esistenza.

Nonostante vengano elencati i motivi per cui possa essere temuta una persecuzione (non necessariamente individuale, visto che tale condizione potrebbe anche riguardare una generalità di individui) per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica), non viene fornita una definizione universalmente riconosciuta nel diritto internazionale del termine di persecuzione. L'assenza di una definizione puntuale di persecuzione è stata interpretata con l'intenzione di sfuggire categorie universali per evitare di creare obblighi specifici vincolanti per gli Stati firmatari e per lasciare spazio a possibili sviluppi futuri; inoltre "la valutazione dell'elemento soggettivo può portare a considerare persecutorie anche azioni che di per se non verrebbero repute tali secondo una rigida interpretazione della Convenzione, ma che lo sono alla luce dell'esame del singolo caso".⁸⁴

La giurisprudenza che definisce i differenti tipi di protezione internazionale e che sviluppa i requisiti che devono compiere i richiedenti asilo, proviene dai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, che interpretano il diritto dell'Unione. La giurisprudenza della Corte si è concentrata sull'interpretazione delle direttive di riconoscimento: la

⁸⁴ S. Omar Asman; "Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra (1951) e il Protocollo di New York (1967)" *nel Dossier Il diritto d'asilo: i sistemi di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati*; Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università degli studi di Padova. 2012.

direttiva 2004/83, applicabile dal 10 ottobre 2006 al 21 dicembre 2013, e l'attuale direttiva 2011/95. Gli sviluppi normativi tendono ad unificare lo status dei rifugiati fino al punto in cui la Commissione europea ha già proposto l'adozione del futuro regolamento di riconoscimento (COM (2016) 466 def.). Ciò si riflette nella giurisprudenza della Corte che ha approfondito alcune questioni controverse come la persecuzione per l'orientamento sessuale, la diserzione militare in caso di conflitti armati o quando il richiedente asilo ha vincoli con il terrorismo.⁸⁵

⁸⁵ Per quel che riguarda i concetti autonomi di protezione internazionale, nella sentenza *Abdulla* (C-175/08) la corte distingue chiaramente due tipi di protezione internazionale: lo status di rifugiato e quello che concerne la protezione sussidiaria.

Ciò significa, come sottolinea la Corte, che “l’eventuale cessazione dello status di rifugiato si produce senza che venga pregiudicato il diritto della stessa a richiedere la protezione sussidiaria, sempre che vengano soddisfatti i termini necessari”.

Nella sentenza *H.N.* (C-604/12), che si riferisce a un pakistano richiedente protezione sussidiaria in Irlanda, la Corte spiega che la protezione sussidiaria prevista dalla Direttiva 2004/83 costituisce un complemento della protezione dei rifugiati, a sua volta consacrata dalla Convenzione di Ginevra. La Corte di giustizia ha cercato di definire le ipotesi di protezione internazionale facendo riferimento a interpretazioni di concetti quali persecuzione per orientamento sessuale, diserzione militare, conflitti armati o quando lo straniero abbia commesso o sia legato ad azioni terroristiche. Un settore particolarmente interessante di questa giurisprudenza della Corte è stato quello dell'asilo nel caso di presunta persecuzione per aver abbandonato il servizio militare, come indirizzato nella sentenza C-472/13 *Shepherd*. In questo caso era un soldato americano che si era difeso in Germania perché destinato all'Iraq, dove, secondo lui, erano stati commessi crimini di guerra dagli Stati Uniti. La Corte ha sottolineato, con riferimento alla direttiva sul riconoscimento 2004/83, che "il contesto di questa direttiva è sostanzialmente umanitario" (punto 32). Tuttavia la sentenza ha affermato che non possono essere considerate sproporzionate o discriminatorie misure che hanno esposto un militare per aver rifiutato di svolgere il proprio servizio, come la pena detentiva o l'espulsione dell'esercito. atti di persecuzione che meritano la protezione in-

Altro elemento oggettivo é costituito dal fattore territoriale in base al quale un individuo, per poter essere considerato rifugiato, deve necessariamente trovarsi al diffusori del paese (o i paesi, in quanto potrebbe avere più di una cittadinanza) in cui possiede la cittadinanza.

Il testo inoltre non rimanda in alcun modo all'agente che mette in atto la persecuzione, lasciando intendere che questo possa non essere limitato unicamente ad attori statali.

3.3 L'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; il divieto al respingimento.

La Convenzione di Ginevra del 1951 richiama per mezzo dell'Art. 33 uno dei principi fondamentali per la tutela internazionale dei rifugiati, ovvero il divieto del *refoulement*, principio ancora non enunciato dalla Dichiarazione Universale per i Diritti Umani.⁸⁶

Ai sensi di detto articolo “nessuno Stato contraente espellerà o respingerà in qualsiasi modo un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate” sulla base motivi della

ternazionale, dato il legittimo esercizio da parte degli Stati del loro diritto di mantenere le forze armate.

David Ordóñez Solís; “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”, XIV Premio de Investigación sobre Europa FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2016.

⁸⁶ Javier A. González Vega; “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

persecuzione contemplati nella definizione di rifugiato di cui al già richiamato Art.1.⁸⁷

Tale principio é fondamentale nel quadro del diritto internazionale per la tutela dei rifugiati in quanto, evidentemente, se l'individuo venisse respinto verso il paese dal quale starebbe fuggendo, la sua vita o le sue libertà potrebbero essere messe in pericolo.

Il secondo paragrafo dello stesso articolo sancisce le circostanze per cui le disposizioni del primo paragrafo non possono essere fatte valere da un rifugiato "se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a

⁸⁷ Secondo quanto sostenuto dal professor Vega, e' stato affermato che tale disposizione costituisce il nucleo centrale della protezione pensata dalla Convenzione. D'altro canto, la prova della sua rilevanza è il fatto che la sua portata ha trascinato il quadro della protezione dei rifugiati per incidere su situazioni diverse: la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, del 10 dicembre 1984, stabilisce nell'art. 3) il principio del non respingimento nei confronti delle persone nei confronti delle quali "ci sono fondati motivi per credere che sarebbero in pericolo di essere sottoposti a tortura". Da parte sua, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito una simile conclusione nella sua applicazione delle disposizioni delle arti. 3 e 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, nella sentenza *Soering v. Regno Unito*, 7 luglio 1989. Alcuni autori sostengono un'ampia interpretazione del principio - in aggiunta alle circostanze di persecuzione nell'art. 33. D'altra parte, un significativo settore dottrinale afferma la natura perentoria del principio, basata sulla sua diffusa accettazione da parte degli Stati sia nei canali convenzionali che nei canali consuetudinari. Javier A. González Vega ; "El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía", Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese”.⁸⁸

Il concetto di sicurezza nazionale riguarda la salvaguardia degli interessi essenziali dello Stato, per i quali si intendono tutte quelle attività che riguardano la sovranità interna dello Stato e relative al potere di autogoverno e alla tutela delle proprie istituzioni. Mentre per quel che riguarda il concetto di ordine pubblico, esso si ispira al principio in base al quale l’interesse del singolo può essere sacrificato in vista del conseguimento dell’interesse superiore della collettività.⁸⁹

Secondo quanto stabilito dall’Art. 42⁹⁰ della Convenzione in esame, l’ambito di applicazione del non refoulement non può essere oggetto di riserva per gli Stati Contraenti. Tale principio deve essere applicato per quel che riguarda qualsiasi forma di trasferimento forzato, inclusa la deportazione, l’esportazione, l’extradizione, il trasferimento informale e la non ammissione alle frontiere, e lo stesso é vincolante per tutti gli organi degli Stati parti della Convenzione e/o del Protocollo del 1967,

⁸⁸ Art 33. punto 2, Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati; Ginevra, 1951.

⁸⁹ G. Ficorilli; Tesi di Dottorato in ordine internazionale e diritti umani “Il principio del non- refoulement”, Università degli studi di Roma “Sapienza”, 2010.

⁹⁰ Secondo quanto sancito dall’Articolo 42 della Dichiarazione di Ginevra:

1. All’atto della firma, della ratificazione o dell’accessione, ciascuno Stato può fare riserve circa gli articoli della presente Convenzione, eccettuati gli articoli 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 44 compreso.

2. Ciascuno Stato Contraente che abbia fatto una riserva conformemente al paragrafo 1 del presente articolo può in ogni tempo ritirarla mediante notificazione scritta al Segretario generale delle Nazioni Unite.

nonché per tutte le persone o entità che agiscono per conto degli Stati parti stessi.⁹¹

Inoltre, l'articolo richiamato non fa distinzioni tra rifugiati regolari e irregolari, motivo per cui l'ingresso o il soggiorno irregolare non devono essere considerati come fattori determinanti per poter beneficiare del *non refoulement*.

Ritornando sulle ragioni per cui si prevede che l'articolo 33 non possa essere applicato in specifici casi, tali criteri non coincidono con gli stessi che secondo l'articolo 1F determinerebbero l'esclusione dello status di rifugiato. Infatti, mentre stando a quanto sancito dall'articolo 1F, non potrebbero essere considerati come rifugiati coloro che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità, un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesso come rifugiato, o coloro che si sono resi colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi della Nazioni Unite; secondo l'Art. 33, par. 2, gli unici casi in cui non varrebbe il principio del non refoulement, sarebbero quelli in cui il rifugiato rappresentasse un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisse una minaccia per la collettività di detto paese. Da tale incongruenza si dedurrebbe che il principio di cui all'Art. 33 verrebbe applicato solo a coloro i quali sono già stati riconosciuti come rifugiati e

⁹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007, available at: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.htm>

dunque le clausole di esclusione non si riferirebbero che ai richiedenti asilo.⁹²

L'articolo 33 così come disposto implica inoltre un rischio reale per l'incolumità del rifugiato, considerando che il primo paragrafo dell'articolo in esame specifica che nessuno stato contraente possa respingere un rifugiato verso i confini di territori in cui potrebbe correre eventuali pericoli e ne si deve dunque dedurre che nel caso in cui uno Stato respingesse una persona verso un paese in cui non correrebbero rischi comprovati, lo Stato respingente non infrangerebbe la Convenzione in esame, pur tuttavia non garantendo la tutela dell'individuo. Inoltre "il divieto di respingimento si applica d'altra parte esclusivamente al Paese di «primo asilo», cioè al Paese che accoglie i rifugiati provenienti direttamente dal Paese in cui sono stati o potrebbero essere perseguitati. Se dunque il rifugiato che ha ottenuto asilo temporaneo cerca in un secondo momento (e allo scadere del provvedimento provvisorio adottato dal Paese di primo asilo) protezione in un secondo Paese, potrebbe da questo essere respinto verso le frontiere del primo Paese senza che si verifichi una (aperta) violazione del divieto di respingimento, come formulato dalla Convenzione di Ginevra. Se poi anche il Paese di primo asilo si dovesse rifiutare di riammettere il rifugiato, si verificherebbe il fenomeno, noto nel diritto internazionale, dei «rifugiati in orbita»; nessuno in un caso come quello sopra ipotizzato avrà violato l'art. 33 della Convenzione (perlomeno nella sua formula-

⁹²G. Ficorilli; Tesi di Dottorato in ordine internazionale e diritti umani "Il principio del non- refoulement", Università degli studi di Roma "Sapienza", 2010.

zione letterale) ma la situazione venutasi a creare viene definita dal Comitato Esecutivo dei Programmi delle Nazioni Unite «refoulement accidentale»⁹³.

L'applicazione dell'articolo 33 si estende inoltre a tutte quelle zone in cui gli Stati esercitano un'effettiva giurisdizione e un controllo diretto su zone terrestri, marittime e aeree entro un determinato limite⁹⁴.

La previsione del non-refoulement si traduce dunque nell'obbligo di concedere quantomeno accesso a un paese sicuro e ad una protezione anche temporanea. Ciononostante non sempre gli Stati hanno attuato in conformità a tale principio, esponendo di conseguenza alcuni individui a situazioni di possibile pericolo. In proposito è interessante analizzare un caso particolare relativo alla violazione del principio del non respingimento messo in atto da parte dello Stato italiano, ovvero la sen-

⁹³ Neri. L., *Profili sostanziali: lo Status di rifugiato*, cit., p. 1198 in B. Nascimbene (a cura di) *diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004.

⁹⁴ Le norme internazionali che regolano gli spazi marini sono per una buona parte regole consuetudinarie codificate attraverso diversi accordi internazionali. La prima conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare adottò le quattro Convenzioni di Ginevra del 29 aprile del 1958: La Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua; la Convenzione sulla piattaforma continentale; la Convenzione sull'alto mare; la Convenzione sulla pesca e sulla conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare.

Nel diritto internazionale, per mare territoriale (quindi direttamente soggetto alla giurisdizione nazionale di uno Stato), si intende lo spazio adiacente al territorio o alle acque interiori di uno Stato e ogni Stato ha il diritto a stabilire la larghezza del suo mare territoriale fino ad un limite massimo di dodici miglia marittime.

Per quel che riguarda la zona aerea, lo spazio aereo nazionale é quello soprastante agli spazi che rientrano sotto la giurisdizione territoriale nazionale; tale principio é sancito dall'Art. 1 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale celebrata a Chicago il 7 dicembre del 1944.

tenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia (ricorso n° 27765/09). La questione riguardò un gruppo di migranti (undici somali e tredici eritrei) provenienti dalla Libia e fermati in mare a 35 miglia da Lampedusa da parte della Guardia di Finanza e della Guardia costiera italiana. Gli stessi furono trasferiti sulle navi italiane e ricondotti a Tripoli in virtù del trattato italo-libico di partenariato, amicizia e cooperazione firmato con la Libia. Il 29 dicembre 2007 l'Italia e la Libia firmarono infatti a Tripoli un accordo bilaterale di cooperazione per la lotta contro l'immigrazione clandestina. Lo stesso giorno, i due Paesi sottoscrissero anche un Protocollo addizionale che fissava le modalità operative e tecniche dell'esecuzione di detto accordo.⁹⁵ In tale occasione, la Corte ha dichiarato all'unanimità che vi è stata violazione dell'articolo 3 della CEDU in quanto i ricorrenti sono stati esposti al rischio di subire maltrattamenti in Libia e perché esposti al rischio di essere rimpatriati in Somalia e in Eritrea. La Corte ha altresì dichiarato all'unanimità la violazione da parte del Governo italiano dell'articolo 4 del protocollo no 4 (divieto di espulsione collettiva) Il gruppo di migranti sostenne di essere stato respinto senza essere stato sottoposto all'esame individuale. I ricorrenti, in particolare, non furono sottoposti ad una procedura di identificazione da parte delle autorità italiane e non vennero assistiti da interpreti o consulenti legali.⁹⁶

⁹⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 - Ricorso n. 27765/09 - Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_60&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291

⁹⁶ ibidem

In ultimo, pur avendo già segnalato alcuni dei deficit strutturali della Convenzione in esame, ci sono altri due limiti che é necessario tenere in considerazione. Innanzitutto, pur essendo stata pensata per soccorrere coloro i quali si trovassero nelle circostanze di dover richiedere protezione, in realtà la Convenzione di Ginevra non rende esplicito che il rifugio sia un diritto della persona che lo richiede, ma lascia intendere che sia piuttosto un obbligo per gli Stati quello di garantire accoglienza a chi la richiede. In altre parole, la Convenzione (così come il protocollo del 1966) presuppone il soggiorno regolare del rifugiato, pur non vincolando gli Stati a concederlo obbligatoriamente.

In secondo luogo, pur prevedendo la Convenzione delle disposizioni e degli obblighi comuni a tutti gli Stati contraenti, l'interpretazione della stessa rimane estremamente complessa a causa della mancata esistenza di un organo di controllo che possa garantire la tutela giurisdizionale effettiva dei rifugiati. La sua interpretazione é dunque rimessa agli Stati stessi, fattore che implica la mancanza di uniformità nell'applicazione della stessa e di conseguenza la frammentazione della tutela del rifugiato.

Se la convenzione di Ginevra era effettivamente stata di enorme fondamentale importanza per la tutela dei rifugiati reduci della grande guerra, già a partire dagli anni sessanta le limitazioni geografiche e temporali menzionate avevano reso anacronistica la Convenzione, alla quale non potevano appellarsi ad esempio rifugiati africani o asiatici. “La soluzione migliore per adeguare la Convenzione alle nuove esigenze internazionali, fu ravvisata non nel metterla in discussione

emendando il testo originale, quanto piuttosto nella stipula di un nuovo accordo internazionale, dando modo agli Stati firmatari del nuovo Patto di aderire di fatto sia alla Convenzione che alle nuove previsioni: infatti il Protocollo firmato a New York nel 1967 venne costruito in modo da vincolare gli Stati firmatari al rispetto della Convenzione stessa, per cui si configura come un accordo integrativo per gli Stati contraenti della Convenzione di Ginevra e quale accordo autonomo per quelli che non vi avevano aderito”⁹⁷.

Il 31 gennaio del 1967 venne dunque adottato a New York il protocollo relativo allo status di rifugiato e lo stesso entrò in vigore il 4 ottobre dello stesso anno. Come accennato, il protocollo aveva lo scopo essenziale di eliminare la limitazione temporale prevista dalla Convenzione del 1951 in riferimento agli avvenimenti verificatisi anteriormente al primo gennaio del 1951. Il protocollo é uno strumento giuridico a se stante e autonomo e può essere firmato anche da Stati che non hanno ratificato la Convenzione di Ginevra, ad ogni modo, tutti i Paesi membri della UE hanno recepito nei rispettivi ordinamenti tanto la Convenzione di Ginevra quanto il Protocollo di New York.⁹⁸

⁹⁷ F.Rescigno; *Il diritto d’asilo*, cit. pag. 87, Carocci, Roma, 2011

⁹⁸ B. Nascimbene. “Il futuro della politica europea d’asilo”. ISPI Working Paper N.25 giugno 2008.

4 Disciplina giuridica in materia d'asilo. i concetti di asilo diplomatico e asilo extraterritoriale

La Corte di Giustizia ha insistito affermando che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare del regime giuridico internazionale della protezione dei rifugiati e la legislazione europea in materia di asilo venne adottata per guidare le autorità competenti degli stati membri nella applicazione della Convenzione sulla base di concetti e criteri comuni (...). Il sistema europeo comune di asilo è andato evolvendosi gradualmente mediante cambi istituzionali; il funzionamento delle politiche di asilo dipenderanno da una stretta collaborazione tra le istituzioni europee le autorità amministrative nazionali.

Come è abitudine per le politiche dell'Unione, il sistema europeo d'asilo esige una implicazione della Commissione europea e delle sue agenzie, per poi essere applicato dalle autorità nazionali che lo applicano direttamente.⁹⁹

In epoca contemporanea il diritto d'asilo (già altamente considerato nelle epoche più antiche, come abbiamo visto nel primo paragrafo di questo capitolo) é andato affermandosi sotto forma di due forme giuridiche ben distinte a seconda del luogo fisico presso il quale potesse o meno essere riconosciuto: l'asilo diplomatico (o extraterritoriale) e l'asilo territoriale.

⁹⁹ David Ordóñez Solís; "La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea", XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

Il primo, dunque l'asilo diplomatico, implica la concessione dell'accoglienza al di fuori dello Stato territoriale che concede protezione, ed é un tipo di asilo che gli Stati concedono all'interno delle rispettive legazioni o ambasciate situate sui territori di altri Stati, o a bordo di navi da guerra o aeromobili militari situati in territori altrui. Questo tipo di asilo non é mai stato (e continua a non esserlo) giuridicamente disciplinato dal diritto internazionale ed é piuttosto regolato in base alla consuetudine rimessa alla discrezionalità degli Stati. Le immunità e le prerogative che ne deriva sono destinate a permettere il normale svolgimento delle funzioni diplomatiche o consolari degli individui.

L'asilo territoriale (questa volta sì, giuridicamente regolato dal diritto internazionale) si conforma come il potere statale di concedere protezione temporanea o permanente all'interno del proprio territorio a chi ne faccia richiesta secondo una serie di procedure prestabilite dai rispettivi ordinamenti interni.

Come verrà approfondito, va tenuto in considerazione che tutt'oggi il diritto d'asilo, pur trovando le proprie fondamenta giuridiche in una pluralità di regole interne, comunitarie ed internazionali, non impone alcuna obbligazione per gli Stati che si vedono giuridicamente svincolati dall'obbligo di concedere l'asilo a chi ne faccia richiesta, dunque, la "concessione dell'asilo non costituisce un atto negativo nei confronti degli altri Stati e, in particolare, dello Stato di origine della persona cui l'asilo é stato accordato. In sostanza, il diritto di asilo come diritto sovrano degli Stati, si concreta nella facoltà degli Stati di ammettere nel loro territorio profughi politici senza incorrere in alcuna responsabilità internazionale (...) ed hanno il diritto di esigere dagli altri Stati (e in

primo luogo dallo Stato di origine) il rispetto dell'asilo da essi eventualmente accordato nell'esercizio della facoltà stessa".¹⁰⁰ Per quanto concerne la materia, le posizioni degli Stati membri si sono dimostrate reticenti all'effettivo sviluppo delle politiche di asilo e migrazione e gli stessi stati, gelosi difensori delle proprie competenze da condividere con l'UE.¹⁰¹

¹⁰⁰ G. Ferrari; "L'asilo nel diritto internazionale", cit. pag. 4, UNHCR, 2016.

¹⁰¹ Javier A. González Vega ; "El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía". Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016

4.1 L'asilo nel diritto internazionale. la Dichiarazione sull'asilo territoriale

Lo strumento giuridico di riferimento per quel che riguarda la regolamentazione del diritto d'asilo in ambito internazionale é la Dichiarazione sull'asilo territoriale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre del 1967 tramite la risoluzione 2312 (XXII).

Essendo per l'appunto una Dichiarazione, la stessa non ha creato in nessun modo alcun obbligo o alcun diritto giuridico internazionale per gli Stati, limitandosi invece a porre dei principi affinché gli Stati li tenessero in conto al momento di decidere se concedere o meno l'asilo. Così come la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, anche la Dichiarazione in esame richiama all'interno del proprio preambolo i principi della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, appellandosi nello specifico all'Articolo 13 (paragrafo secondo) e all'Articolo 14 (primo e secondo paragrafo).

La Dichiarazione sull'asilo territoriale é composta da quattro articoli e nel suo complesso richiama i tre seguenti principi:

- 1) Il principio di **non respingimento**, richiamato all'interno dell'Articolo 3 e già sancito, come abbiamo visto, dall'Articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951;
- 2) Il principio secondo cui l'asilo debba essere considerato un **atto umanitario e pacifico** (principio espresso all'interno del preambolo della Dichiarazione in esame);

- 3) Il principio di **solidarietà** internazionale tra gli Stati, nel caso in cui lo Stato che conceda l'asilo "abbia difficoltà a garantire o a continuare a garantire l'asilo".¹⁰²

Il secondo paragrafo del primo articolo della Dichiarazione sull'asilo territoriale esclude inoltre alcune specifiche categorie di persone dalla possibilità di invocare l'asilo, ovvero coloro per cui "ci siano fondate ragioni per credere che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli strumenti internazionali elaborati per prendere disposizioni relative a tali crimini".¹⁰³

Dal 10 gennaio al 4 febbraio del 1977, si tenne invece la conferenza dei plenipotenziari promossa dalle Nazioni Unite ed indetta con l'intento di porre le basi per l'adozione di uno strumento in materia di asilo, questa volta giuridicamente vincolante per gli Stati.

Ciononostante, neanche in quell'occasione gli Stati presenti riuscirono a superare le divergenze di opinione circa la possibilità di considerare l'asilo come un diritto soggettivo dell'individuo piuttosto che come un diritto dello Stato a concederlo, allontanando dunque nuovamente la possibilità di redarre una vera e propria Convenzione sul diritto d'asilo. In mancanza di una regolamentazione giuridica uniforme, l'asilo è stato dunque incorporato nelle costituzioni dei singoli Stati e in particolare, pur non trattando specificatamente della sua concessione, la

¹⁰² Art. 2, paragrafo 2 della Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967.

¹⁰³ Articolo 1 della Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967.

Convenzione del 1951 e il protocollo del 1967 rappresentano il vero e proprio punto di riferimento al momento di decidere se concederlo o meno. La Convenzione di Ginevra si limita infatti a raccomandare ai governi di accogliere i rifugiati “ed agire in concerto (...) affinché i rifugiati possano trovare asilo”¹⁰⁴ e sottolinea che dalla concessione del diritto d’asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi.¹⁰⁵

Benché l’asilo non sia effettivamente regolato giuridicamente, lo stesso assume una rilevanza fondamentale per la tutela dei diritti umani di coloro che giungono sulle nostre coste in cerca di protezione internazionale.

Di conseguenza é prioritario domandarsi se la codificazione internazionale e comunitaria di tale diritto possa essere considerata effettivamente completa e in grado di assicurare la protezione di chi la richiede, o se al contrario essa presenti alcune carenze che potrebbero essere sanate tramite una revisione delle normative vigenti.

¹⁰⁴ Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, atto finale della conferenza dei Plenipotenziari, lettera D.

¹⁰⁵ Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, preambolo, quarto paragrafo.

4.2 L'asilo nel diritto comunitario

Sul piano comunitario, le materie dell'asilo e della protezione sussidiaria sono regolate dall'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'UE (ex articolo 63, punti 1 e 2, e articolo 64, paragrafo 2, del TCE) il cui punto primo sancisce che “l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”.¹⁰⁶

Come abbiamo sottolineato, tanto la convenzione di Ginevra del 1951, quanto la dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967, furono redatte dalla comunità internazionale sulla base della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del '48 (il primo documento con valenza giuridica ad occuparsi dell'asilo territoriale) il cui articolo 14 ne regola l'attuazione; ciononostante, gli stessi termini utilizzati per disciplinare il diritto di asilo lasciano un margine di incertezza piuttosto ampio circa le reali possibilità che questo venga effettivamente concesso a chi ne faccia richiesta.

¹⁰⁶ Articolo 78 punto primo del TFUE (ex articolo 63 del TCE).

Come stabilisce l'articolo 14 della dichiarazione del 1948, ogni uomo ha il diritto di *cercare e di godere dell'asilo in altri paesi*; nonostante l'articolo fosse stato redatto per assicurare la tutela degli individui in cerca di protezione, l'utilizzo dei termini tramite cui si esprime spoglia l'individuo della soggettività del diritto in questione; ovvero, il fatto che gli venga assicurata la possibilità di *cercare e chiedere* asilo dalle persecuzioni, non toglie che gli sia negata la certezza di poterlo ottenere, eventualità che di fatto è rimandata alla volontà degli Stati incaricati di esaminare la domanda ricevuta.

In altre parole, piuttosto che il singolo individuo, è lo Stato che mantiene ed esercita – a propria discrezione – il diritto di scegliere chi ammettere all'interno dei propri confini, senza per questo incorrere in alcuna responsabilità a livello internazionale.

Considerando l'asilo unicamente come atto umanitario (e volontario), i governi si sono liberati di un carico giuridico non indifferente che li avrebbe potuti vincolare all'obbligo di concedere l'asilo a chiunque facesse richiesta di protezione. Spogliati dunque della certezza di poterne fare uso (eventualità che rimane soggetta a decisioni politiche) gli individui direttamente interessati verrebbero tutelati secondo la libera applicazione di criteri umanitari soggettivamente interpretati dai singoli governi.

Dunque, il primo dubbio circa la regolamentazione giuridica del diritto d'asilo riguarda il tipo di vincolo che esso viene a creare tra il singolo individuo e lo Stato; il fatto che i paesi non abbiano responsabilità giuridiche potrebbe rappresentare uno svantaggio per i richiedenti asilo? E ancora, pensare di introdurre un obbligo vero e proprio (vestendo in tal modo gli individui della soggettività di poterlo effettivamente rivendi-

care) potrebbe essere utile per assicurarsi che gli Stati non manchino di concedere l'asilo quando necessario?

Una simile problematica rischia di emergere in tutta la sua evidenza nel caso in cui il flusso migratorio aumentasse di intensità. Nel caso europeo la difficoltà riscontrata nella gestione logistica dei rifugiati è andata ad aggiungersi alla pressione migratoria delle ultime decadi, generando un sentimento di insofferenza tra la popolazione di un continente economicamente sempre più debole.

Nonostante l'aumento delle richieste di asilo sia una ovvia conseguenza di squilibri e disordini geopolitici (motivo per cui la maggioranza di coloro che richiedono protezione in Europa sono siriani o comunque provenienti da zone politicamente instabili), tale incremento non risulta essere stato accompagnato da un'apertura maggiore da parte degli Stati europei ricettori; il criterio umanitario sulla base del quale i governi europei avrebbero dovuto concedere l'asilo, non è stato evidentemente sufficiente.

Al contrario, in ambito politico e mediatico ha guadagnato terreno il discorso sulle quote di ricollocamento e quello sul reato di immigrazione clandestina, come se la priorità dell'Europa dovesse essere quella di difendersi da un'invasione di rifugiati; tale reazione non avrebbe potuto che sollevare serie perplessità circa la capacità degli stati Europei di riuscire ad essere coerenti con quanto enunciato dai trattati internazionali.

I limiti che gli Stati europei hanno dimostrato di incontrare nel concedere protezione in modo conforme ai principi umanitari da loro stessi rivendicati, si sono tradotti nell'utilizzo di una serie di procedure deterrenti, chiaramente volte a limitare la possibilità di concedere l'asilo

territoriale. Basti pensare all'impiego delle ingenti forze di polizia utilizzate alle frontiere (tra cui Ceuta, Melilla, Malta, Sicilia e le sue isole, o Evros e quelle dell'Egeo) alle procedure sommarie (e talvolta collettive) di rimpatrio effettuate, o ancora all'innalzamento e alla costruzione di barriere fisiche ai confini frontalieri.

Se da un lato la giurisprudenza europea sembra pronta ad affermare l'asilo quale diritto garantito, allo stesso tempo la normativa comunitaria non ha mai subito le necessarie modifiche per poter risultare vincolante.

Sulla base dei principi dell'articolo 78 del TFUE vennero emanate una serie di direttive per ovviare alle problematiche causate dalla regolamentazione autonoma del diritto di asilo da parte degli stati membri: tra queste ad esempio, la direttiva 2004/83 (successivamente sostituita dalla 2011/95) venne creata per determinare gli standard comuni tramite cui qualificare gli individui quali beneficiari di protezione internazionale; la direttiva 2008/115, contenente le norme comuni per il rimpatrio di cittadini terzi; o ancora la direttiva 2013/32, volta invece a stabilire una procedura comune per garantire protezione internazionale. E qui giungiamo alla seconda problematica relativa alla disciplina del diritto in questione, ovvero l'assenza di una concertazione legislativa comunitaria della materia d'asilo.

Come ricorda il prof. Ordoñez Solis, l'uropeizzazione del diritto d'asilo ha ridotto in gran parte la sua regolamentazione e la protezione costituzionale nei vari Stati membri che tradizionalmente consacrano questa istituzione nelle proprie costituzioni. Le autorità nazionali, sia

amministrative che giudiziarie, sono la chiave per la gestione del sistema comune europeo di asilo. Ognuno degli Stati membri dell'Unione ha una propria evoluzione definita nel campo dell'asilo, come è visibile in Francia, Germania o Italia. Va notato che l'inclusione del diritto di asilo nella Costituzione di uno Stato ha particolari risonanze e agisce come una legittimazione particolarmente forte di alcune opzioni politiche. Dal punto di vista amministrativo, il sistema comune europeo di asilo si basa sul principio della solidarietà sancito dall'articolo 80 TFUE e che la crisi del 2015 e del 2016 ha completamente screditato. Questo principio di solidarietà si è rivelato estremamente importante e, in effetti, la sua riduzione minimale ha messo in discussione l'integrazione europea stessa.¹⁰⁷

¹⁰⁷ David Ordóñez Solís; “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”, XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

4.3 Implicazioni derivanti dalla mancanza di una concertazione europea sul diritto d'asilo

Effettivamente, e malgrado sia stata più volte ribadita la necessità di occuparsene in base a norme giuridiche condivise, l'asilo continua ad essere unicamente regolato tramite la sua incorporazione nel diritto interno dei singoli Stati membri, cosa che di fatto li lascia liberi di prendere scelte indipendenti secondo la propria volontà.

Ma quali sono i rischi maggiori derivanti da una simile gestione?

Il fatto che non siano stati stabiliti criteri comuni (ricordiamo in proposito che ancora non esiste una definizione universalmente accettata del concetto di asilo territoriale), lascia un margine di azione molto ampio ai singoli Stati, i quali potrebbero privare più facilmente gli individui del diritto alla protezione.

Ad esempio, all'indomani della strage di Parigi del 2016 le autorità macedoni così come quelle slovene, serbe e croate, decisero unilateralmente di rafforzare i controlli alle rispettive frontiere e di lasciare entrare sul proprio territorio i migranti in base alla loro nazionalità. Secondo tale disposizione avrebbero potuto attraversare il confine solo gli individui con nazionalità afgana, siriana e irachena. Inutile dire che una simile contromisura è in netto contrasto con la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui articolo secondo vincola gli Stati a non applicare alcuna distinzione nei confronti degli individui *sulla base del loro statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio di loro appartenenza*.

Non esistendo una legislazione condivisa, il controllo sull'effettiva tutela dei diritti umani potrebbe essere meno rigido e meno efficace,

cosa che ha effettivamente reso possibile che si verificassero respingimenti illegali di massa da parte di alcuni Stati europei (nello specifico alla frontiera tra la Turchia, la Grecia e la Bulgaria) e dunque la violazione del principio del non *refoulement*.

Va ricordato che il *refoulement*, ovvero il rimpatrio forzato di una persona verso un paese in cui rischierebbe grave violazione di diritti umani, è vietato nel diritto internazionale secondo l'articolo 3 della dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale e secondo l'articolo 33 della convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, il quale proibisce il trasferimento di chiunque verso un luogo in cui la sua vita e le sue libertà siano a rischio. Il divieto di respingimento è applicabile ad ogni forma di trasferimento forzato, compresi la deportazione, l'espulsione, l'estradizione e la *non ammissione alla frontiera*.

Ciononostante, negli ultimi anni si sono verificate molteplici violazioni del principio di non *refoulement* e ciò in parte perché non sono mai state prese le necessarie contromisure volte ad assicurare che le persone in cerca di asilo potessero rivendicare il proprio diritto di essere protette.

Anche per quel che riguarda la procedura di rimpatrio bisogna tenere in conto di una serie di problematiche. Il rimpatrio potrebbe effettivamente essere effettuato nel caso in cui un individuo non riuscisse a dimostrare di avere il diritto di poter beneficiare dell'asilo e solo nel caso in cui il suo paese di provenienza venisse qualificato come "sicuro".

In termini generali, un paese è considerato sicuro nel caso in cui all'interno del suo territorio non si verificano persecuzioni, atti di tortura ecc; tuttavia, tenendo conto del fatto che non esiste un elenco di

paesi terzi considerati sicuri condiviso dalla totalità degli stati membri dell'Unione Europea (proprio perché il parere di alcuni di essi non converge con quello di altri circa il grado di sicurezza di determinati paesi, quali ad esempio la Turchia), è possibile che un individuo venga rimpatriato in un paese considerato sicuro solo da alcuni di essi.

Inoltre va considerato che il sistema di asilo risulta essere più efficiente in alcuni paesi rispetto che in altri; ciò implica l'eventualità che ci siano differenze di trattamento degli individui, i quali potrebbero vedere la loro richiesta accettata piuttosto che respinta a seconda di dove venga presentata la loro domanda.

La dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale del 1967, così come la conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite del 1977 avrebbero potuto essere due ottime opportunità per eliminare ogni ambiguità a riguardo, tuttavia in nessuna delle due occasioni si riuscì a raggiungere un accordo che potesse vincolare gli Stati membri ad una regolamentazione comune del diritto d'asilo.

In ultimo, tale mancanza mette in discussione la funzionalità del sistema Schengen, uno dei pilastri dell'Unione Europea circa la libertà di circolazione degli individui; in altre parole, come sarebbe possibile costruire uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia se il diritto d'asilo, le politiche di integrazione e le politiche di controllo delle frontiere continuassero ad essere regolate individualmente?

naturalmente, sarebbe imprescindibile che ogni Stato membro ceda parte della sua sovranità per quel che riguarda le decisioni da adottare in materia di immigrazione, eppure i singoli interessi nazionali sembrano continuare ad avere la priorità a discapito di una concertazione legislativa degna dell'Unione Europea. Come sostiene la politologa

Rescigno, negli ultimi anni la concessione del diritto d'asilo ha incontrato sempre maggiori restrizioni a causa dell'aumento dei flussi migratori e "ciò ha condotto a ricomprendere la disciplina sui rifugiati nel più ampio quadro di trattamento dello straniero e a circoscrivere i casi di concessione dell'asilo distinguendolo nettamente dall'immigrazione legata a fattori economici¹⁰⁸".

Nel prossimo capitolo analizzeremo la questione relativa a quale categoria appartiene la maggior parte di coloro che costituiscono i flussi migratori verso l'Europa per comprendere che tipo di vincoli giuridici hanno gli Stati europei nei loro confronti e quali sono gli obblighi cui devono ottemperare, per ora ci soffermiamo sui punti carenti relativi alla regolamentazione giuridica dell'asilo. Innanzitutto, in fatto che non esista una vera e propria regolamentazione giuridicamente vincolante che determini il comportamento degli Stati nei confronti dei richiedenti asilo, evita che si crei un carico eccessivo giuridico per gli stati, e li sottrae dal vincolo di dover ammettere chiunque ne faccia richiesta. Allo stesso tempo, tuttavia, tale libertà concessa agli stati rischia di legittimarli (quanto meno giuridicamente) a non occuparsi dei richiedenti asilo nel modo più appropriato; ciò è particolarmente probabile che avvenga in un momento come quello attuale, durante il quale un numero sempre maggiore di persone arrivano in Europa in cerca di protezione.

In secondo luogo, la mancata regolamentazione giuridica del diritto d'asilo, implica che questo non rientri tra i diritti fondamentali tutelati a livello universale: se da una parte il richiedente asilo ha diritto a

¹⁰⁸ F.Rescigno; *Il diritto d'asilo*, Pag. 85. Carocci, Roma, 2011.

chiedere protezione, dall'altra non è detto che questa gli venga riconosciuta in quanto la decisione finale spetta unicamente alla discrezionalità dello stato ospitante. Ancora secondo quanto sostiene la Rescigno, “tale lacuna avrebbe dovuto essere colmata almeno parzialmente dalla Dichiarazione sull’asilo territoriale; tuttavia, a differenza del protocollo di New York¹⁰⁹, la Dichiarazione non ha istituito obblighi e diritti giuridici internazionali (ricordiamo che alla Dichiarazione del 1977 non ha seguito alcuna Convenzione e di conseguenza nessuna norma vincolante), limitandosi a porre principi di cui gli Stati devono tenere conto ai fini della concessione del diritto d’asilo¹¹⁰”.

L’iter comunitario per la regolamentazione di tale diritto continua ad evolvere, tuttavia si è ancora lontani dal poter affermare che i 28 stati membri abbiano raggiunto una conclusione adeguata che possa garantire i bisogni di coloro i quali richiedono protezione, e in parte ciò è dovuto al fatto che la giurisprudenza comunitaria continua ad avere un andamento altalenante in materia di asilo e di rifugio. A partire dagli accordi di Schengen del 1985 venne intavolata la discussione circa la necessità di creare uno spazio comune europeo con il fine di abolire le frontiere tra gli stati contraenti. Se da una parte tale decisione ha facilitato la mobilitazione dei cittadini comunitari tra uno stato e un altro, allo stesso tempo ha implicato restrizioni maggiori sull’ingresso degli extra comunitari in europa.

¹⁰⁹ Il Protocollo di New York, firmato nel 1967, venne costruito in modo da vincolare gli Stati firmatari della Convenzione del 1951, per cui si configura come un accordo integrativo per gli Stati contraenti della Convenzione di Ginevra.

¹¹⁰ F.Rescigno; *Il diritto d’asilo*, Pag. 87. Carocci, Roma, 2011.

Nei trattati e nelle convenzioni che seguirono tali accordi¹¹¹, venne affrontato il tema della regolamentazione europea in materia di asilo; tuttavia uno dei problemi principali rimane tutt'oggi il raggiungimento di un accordo per la comunitarizzazione della materia e il superamento dell'inter- governatività circa le decisioni da adottare oltre che il possibile contrasto tra norme comunitarie e alcune disposizioni nazionali secondo cui lo Stato ha comunque un diritto sovrano sul controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri.

Il sistema europeo comune di asilo è stato criticato acerbamente: esige che i richiedenti arrivino illegalmente a destinazione, dopo aver attraversato le frontiere esterne dello spazio Schengen e dopo aver sofferto ferrei controlli di carattere extraterritoriale. La Unione non ha saputo applicare il principio di solidarietà e tutto sembra indicare che l'Europa non sia preparata per arrivi massicci.¹¹²

¹¹¹ In proposito è necessario citare: Il vertice di Tampere (1999) che aveva lo scopo specifico di realizzare un regime comune europeo in materia di asilo, ma alla fine del quale si è solo ribadita la necessità di rispettare il diritto di *chiedere* asilo lasciando la concreta attuazione di tale diritto nella disponibilità degli stati membri. La Carta di Nizza (2000) avrebbe dovuto regolamentare la materia; tuttavia neanche tramite questa è stato creato un vincolo giuridico relativo alla possibilità di ottenere asilo. Il successivo trattato di Lisbona (2007) il cui titolo IV regolava le misure da adottare per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia; Il libro verde sull'asilo presentato dalla commissione europea nel 2007; Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (2008) tramite cui il Consiglio europeo raccomandava di attuare le politiche migratorie e d'asilo conformemente alle disposizioni del diritto internazionale e in particolare a quelle relative ai diritti dell'uomo, alla dignità della persona umana e del rifugiato.

¹¹² David Ordóñez Solís; "La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea", XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

CAPITOLO II. LE PRINCIPALI POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, ASILO E RIFUGIO.

In questo capitolo ci occuperemo di analizzare il modo in cui sono stati gestiti i flussi migratori e di rifugiati all'interno dell'Unione Europea a partire dal 2013, anno in cui si verificò una delle più grandi tragedie umanitarie del XXI secolo avvenute nelle acque del Mediterraneo. Se nel capitolo precedente ho trattato il tema sotto un punto di vista giuridico, nel secondo ce ne occuperemo attraverso una prospettiva puramente politica, per poi avvicinarsi ad essa secondo un approccio socio-politico nel capitolo successivo.

Dopo aver fatto un'analisi circa l'origine dei flussi migratori diretti verso l'Europa, nel secondo paragrafo proporrò uno studio approfondito delle politiche di *search and rescue* implementate dai governi europei per far fronte all'emergenza umanitaria: verranno descritte le operazioni Mare Nostrum e Triton e analizzate le differenze, le funzionalità e i punti deboli di entrambe.

Nel terzo paragrafo di questo capitolo ci occuperemo di analizzare le principali politiche di gestione delle frontiere europee adottate dagli Stati membri, con il fine di individuarne i limiti logistici e gli effetti che hanno sulla tutela dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti asilo.

Verranno descritte nel modo più esaustivo possibile le modalità operative con cui agisce Frontex, richiamandone i principi generali del regolamento, le finalità e gli obiettivi per cui venne messa a punto.

In secondo luogo, dopo aver citato alcune delle critiche mosse nei suoi confronti, ci soffermeremo su alcuni casi specifici in seguito ai quali l'operato di Frontex sembra aver destato dubbi e perplessità circa la sua capacità di tutelare i diritti umani dei migranti e dei rifugiati, evidentemente intenzionati a valicare le frontiere europee.

Nello specifico, prenderemo in considerazione alcuni casi verificatisi al confine tra la Grecia, la Turchia e la Bulgaria, in cui l'operato di Frontex sembra aver avuto ripercussioni negative sui diritti umani dei rifugiati.

Proseguendo, analizzeremo l'orientamento politico generale dell'Unione Europea circa la gestione delle frontiere, portando a testimonianza alcuni casi concreti in cui l'utilizzo di specifiche misure particolarmente restrittive sembra aver contribuito alla violazione dei diritti umani dei migranti. Vedremo quali sono i rischi principali che tali politiche potrebbero causare a coloro i quali volessero tentare di giungere in Europa, limitandoci (per il momento) a considerare il comportamento degli Stati membri sotto un'ottica puramente etica.

Nel quarto paragrafo mi occuperò di analizzare i termini dell'accordo bilaterale firmato dall'Unione europea e dalla Turchia in materia di migrazione e rimpatri, mettendone in risalto le basi legali e le conseguenze effettive che esso potrebbe comportare, per poi considerare le condizioni e le circostanze in cui dovrebbe essere messo in atto secondo le sue disposizioni. In proposito, riporterò le critiche mosse da alcune organizzazioni internazionali che si occupano della tutela dei diritti

dell'uomo, analizzando la fondatezza dei motivi che hanno spinto tali attori internazionali a sollevare le proprie perplessità.

In ultimo e servendomi di alcune testimonianze riportate da Amnesty International, mi occuperò di valutare il grado di tutela dei diritti umani assicurato dal governo turco, in particolar modo in riferimento alla tutela dei diritti dei richiedenti asilo e protezione internazionale.

Darò inoltre dei brevi accenni del Migration Compact, la proposta avanzata nel 2016 dal governo italiano Renzi al Parlamento europeo per la gestione dei flussi migratori provenienti dall'Africa.

Successivamente verranno discusse le politiche di ricollocamento adottate dai vertici europei nonché le politiche di ingresso all'interno del territorio dell'Unione e verranno analizzati gli accordi di Dublino (nello specifico quello di Dublino III), i cui contenuti vengono tutt'oggi utilizzati per determinare il paese membro responsabile della gestione delle domande di asilo.

1 Origini e motivazioni dei flussi migratori.

Concentriamoci ora nell'analizzare le origini di coloro i quali tentano di raggiungere le frontiere dell'Unione Europea, tenendo in considerazione che da tale particolare ci é possibile intuire i motivi che li incentivano a spostarsi verso il territorio europeo.

Nonostante abbia deciso di intitolare questo capitolo "Politiche europee in materia di immigrazione e rifugio" é mio dovere specificare che non verranno analizzati i flussi migratori nel senso più ampio del termine; piuttosto esaminerò una specifica parte di essi; di conseguenza, ritengo necessario fare chiarezza sin da subito sugli elementi che tengo in considerazione nel distinguere i differenti tipi di migrazione.

Che cosa si intende per *migrazione* e che differenze ci sono tra coloro che lasciano il proprio paese del tutto volontariamente e tra coloro che in un certo senso sono costretti a farlo?

Migranti, in senso lato, sono tutti coloro che si spostano per un dato periodo di tempo da un paese a un altro; ciononostante ci sono degli elementi che differenziano coloro che lo fanno su base volontaria da coloro che in uno specifico momento della loro vita sentono la *necessità* di espatriare per ragioni di sicurezza personale o perché le condizioni nelle quali vivono sono insufficienti ad assicurare loro un tenore di vita minimo.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, quello degli uomini ad avere un tenore di vita sufficiente, é un diritto consacrato nella Dichiarazione Universale Per i Diritti Umani, ai sensi della quale "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'ali-

mentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed 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 volontà¹¹³». Ritenendo doveroso fare luce su quelle che sono le differenze che separano il concetto di *migrante volontario* da quello di *migrante forzato*, partiamo da una prima domanda. Che cosa intendo per migrazione volontaria?

In questa tesi utilizzo il termine *migrante volontario* riferendomi a colui che innanzitutto ha la facoltà di decidere se lasciare o meno il proprio paese, e che, in secondo luogo, ha la possibilità di scegliere i mezzi con cui farlo e il luogo nel quale andare.¹¹⁴

Personalmente, considero un migrante volontario colui che se rimanesse nel proprio paese avrebbe comunque gli strumenti per condurre una vita degna e sicura, dove per *sicura* intendo che gli si possa assicurare il diritto al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche basiche, ai servizi di assistenza sociali e alla libertà di espressione; e ancora, a colui che emigra da un paese a un altro mantenendo o migliorando il tenore di vita (se soddisfacente) che conduceva prima del trasferimento.

¹¹³ Art.25 Comma 1 della Dichiarazione Universale per i diritti Umani

¹¹⁴ Secondo l'UNHCR, I fattori che spingono le persone a migrare possono essere molto complessi. Spesso le cause hanno molteplici sfaccettature. I migranti possono talvolta spostarsi per cercare opportunità di lavoro e migliorare le proprie condizioni di vita, o in altri casi, per motivi di studio, ricongiungimento familiare o altre ragioni. A volte le persone si spostano per fuggire dalle conseguenze drammatiche di disastri naturali, carestie o povertà estrema. Le persone che lasciano i propri paesi per questi motivi solitamente non sono considerate rifugiate secondo il diritto internazionale. <https://www.unhcr.it/news/rifugiati-e-migranti-faqs.html>

Altri due elementi che credo debbano essere presi in considerazione, sono le modalità di trasferimento e quelle di ingresso nel paese estero. In tale contesto, reputo volontario il migrante che ha la facoltà di scegliere i mezzi con cui viaggiare (e non é dunque costretto a dover utilizzare un mezzo di trasporto altamente insicuro per la sua integrità fisica e psicologia) e che dispone dei documenti per farlo liberamente e in piena legalità.

Per *migrante forzato*¹¹⁵, come del resto esprime la parola stessa, considero colui che, trovandosi nell'eventualità di non poter scegliere una serie di condizioni, ne rimane piuttosto soggetto, tra cui, come dicevamo prima: lasciare o rimanere nel proprio paese, decidere il luogo nel quale emigrare, le modalità con cui farlo o quelle attraverso cui entrebbe nel paese di destinazione.

Iniziamo dalla prima condizione.

¹¹⁵ Sempre secondo l'agenzia delle nazioni unite per i rifugiati, "Il termine 'migrazione forzata' è talvolta utilizzato nel campo delle scienze sociali o in altri, come definizione generica e aperta a diverse interpretazioni, che comprende vari tipi di spostamento e movimento involontario – sia attraverso confini esterni che all'interno dei confini nazionali. Per esempio, questo termine è stato utilizzato in riferimento a coloro che sono stati costretti a spostarsi a causa di disastri ambientali, conflitti, carestie, o progetti di sviluppo su larga scala. Quello di 'migrazione forzata' non è un concetto legale, e così come per il concetto di 'migrazione' non esiste una definizione universalmente riconosciuta. L'espressione 'migrazione forzata' include un'ampia gamma di fenomeni. Al contrario, il termine rifugiato è chiaramente definito ai sensi del diritto internazionale e dei rifugiati, e gli Stati hanno accettato una serie di obblighi giuridici specifici nei confronti di queste persone. Fare riferimento ai "rifugiati" come "migranti forzati" sposta l'attenzione dai bisogni specifici dei rifugiati e dagli obblighi legali che la comunità internazionale ha concordato nei loro riguardi. Per prevenire questo tipo di fraintendimento, l'UNHCR evita l'utilizzo del termine "migrazione forzata" per riferirsi ai movimenti dei rifugiati e ad altre forme di sfollamento.
<https://www.unhcr.it/news/rifugiati-e-migranti-faqs.html>

Scegliere di rimanere all'interno del proprio paese a volte può dipendere da fattori esterni ed oggettivi talmente determinanti da mettere in discussione le possibilità di condurre una vita degna e in totale sicurezza.

É questo il caso che si verifica laddove sono in corso guerre civili, carestie alimentari, disastri ambientali ecc.; in tali casi permanere sul territorio potrebbe significare mettere a repentaglio la propria vita ed eventualmente quella dei propri familiari. Lasciare il paese ed emigrare verso un altro più sicuro non risulterebbe dunque che una scelta obbligata, causata da fattori esogeni e indipendenti dalla volontà del soggetto che emigra.

In alcuni casi, non é neanche detto che si abbiano le possibilità di scegliere il luogo nel quale emigrare, in quanto tale decisione potrebbe essere subordinata a condizioni esterne di natura logistica ed economica; facciamo un esempio: in un paese in preda ad una guerra civile in corso da molti anni (condizione per la quale diventa difficile anche ottenere dei documenti per il viaggio) é altamente improbabile che i cittadini possano comodamente salire su un aereo e lasciare il proprio Stato in tutta tranquillità; dovrebbero piuttosto accontentarsi dei mezzi di trasporto che trovano a disposizione ed usufruire di essi. E ancora, se l'utilizzo di tali mezzi potesse mettere a repentaglio la vita di chi ne usufruisce (a causa della loro precarietà e della loro inadeguatezza al trasporto di persone), sarebbe ovvio che la scelta del luogo d'arrivo dipenderebbe dalla necessità di spostarsi il meno possibile, cercando di raggiungere quanto prima un paese più sicuro di quello di provenienza. Ecco dunque che il luogo d'arrivo verrebbe determinato non tanto in base alle preferenze di colui che emigra, quanto piuttosto dalla situa-

zione generale e dalle possibilità logistiche di raggiungere un paese sicuro nel minor tempo possibile.

In terzo luogo, colui che tenta di attraversare un confine pur non disponendo dei documenti necessari per farlo (e dunque correndo il rischio di essere fermato o trattenuto dalle forze dell'ordine), evidentemente preferisce rischiare di trovarsi in una situazione di irregolarità piuttosto che non avere alcuna speranza di lasciare il proprio paese. Anche in questo caso, considero che tale persona sia di fatto *costretta* ad emigrare.

Come abbiamo visto, dal punto di vista giuridico ci sono una serie di strumenti che devono essere utilizzati in tali casi per salvaguardare la vita di coloro i quali sono obbligati a lasciare il proprio paese per motivi ad esempio politici o ambientali; di fatto, i differenti statuti attribuibili ad essi (come quella del rifugiato ad esempio) vennero creati appositamente in vista di una loro tutela. Dunque, piuttosto che generalizzare parlando di *migranti*, in questo caso è più corretto utilizzare la terminologia appropriata chiarendo la situazione in cui le persone vengono a trovarsi e specificando il loro status giuridico dettato di volta in volta dalle circostanze che hanno dettato la loro partenza.

Detto ciò, ci sono una serie di situazioni nelle quali è possibile che si vengano a trovare alcune persone costrette ad emigrare, alle quali tuttavia non viene riconosciuto il diritto di farlo perché sprovviste dei documenti necessari (senza i quali sarebbe impossibile per loro entrare in territorio europeo, se provenienti da paesi terzi). Questo è il caso dei cosiddetti *sans papiers*, anche definiti con il termine *migranti irregolari*.

Tale denominazione, inevitabilmente, implica che solo alcuni uomini abbiano il diritto ad essere ammessi in paesi terzi; ovvero coloro i quali riuscissero ad ottenere un visto di ingresso per un paese estero, oppure coloro i quali riuscissero a dimostrare di aver bisogno di protezione internazionale.

Per quel che riguarda la giurisdizione italiana, i cittadini terzi che giungono in Italia, per poter rimanere legalmente sul territorio, devono:

- a) dimostrare di essere rifugiati o di avere bisogno di asilo/ protezione internazionale/ sussidiaria o umanitaria; oppure
- b) possedere un visto (ottenibile solo dimostrando di aver un lavoro ancor prima di essere giunti in Italia).

Una volta sbarcati e dopo essere stati trasportati nei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (all'interno dei quali vengono soccorsi e ne viene accertata la regolarità) i migranti vengono ulteriormente smistati in due differenti centri¹¹⁶: tutti coloro che necessitano di protezione o

¹¹⁶ Il sistema di accoglienza in Italia; UNIFI. Il Sistema nazionale di accoglienza è articolato in due sotto-insiemi, entrambi coordinati dal Dipartimento di Libertà civile per l'immigrazione e dal Ministero dell'Interno, e che, in ragione delle differenti funzioni, hanno modelli organizzativi, voci di costo e tempi di permanenza differenziati. Il primo è caratterizzato dai cosiddetti "centri governativi", strutture che offrono accoglienza a diverse tipologie di migranti e che possono essere raggruppati in quattro diverse tipologie: CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza); CDA (Centri di accoglienza), CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), i quali, come vedremo verranno gradualmente sostituiti dai nuovi *hub*, Centri governativi di prima accoglienza e qualificazione; CIE (Centri di identificazione espulsione) anch'essi proiettati verso una nuova identità (si auspica non soltanto nomina-

che hanno il diritto di richiedere asilo vengono portati nei Centri d'Accoglienza per i Richiedenti Asilo (CARA¹¹⁷), mentre coloro che non possiedono il visto e che non vengono considerati come rifugiati o richiedenti asilo vengono portati nei Centri di Identificazione e di Es-

tiva): gli *hotspot*. Il secondo sotto-insieme è rappresentato dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), gestito attraverso gli enti locali con l'essenziale supporto e ausilio del terzo settore, che offre soprattutto servizi per l'accoglienza e l'integrazione dei soggetti beneficiari, in quanto si tratta di strutture ospitanti un numero di posti piuttosto limitato.

¹¹⁷ Il sistema di accoglienza in Italia; UNIFI. Compongono il sistema di accoglienza ancora operativo i CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati). Si tratta di centri istituiti con DPR 303/2004, poi confluiti nel d.lgs. 25/2008, ex art. 20, comma 2 (abrogato dall'attuale d.lgs. 142/2015) e che hanno rappresentato di fatto gli unici centri organicamente inseriti nel sistema ricettivo per richiedenti asilo e rifugiati, costituendone in passato, sia per la capacità ricettiva sia per il ruolo, uno dei pilastri. Nati dall'esperienza dei CID (Centri di identificazione), la loro funzione era quella di consentire l'identificazione del soggetto e di fornire accoglienza durante la procedura per il riconoscimento dello *status*. La disposizione all'art. 20, d.lgs. 25/2008 (mantenuta pressoché identica nell'attuale disposizione ex art. 10, comma 2, d.lgs. 142/2015) prevede il diritto del richiedente all'uscita nelle ore diurne senza la richiesta di una previa autorizzazione; era previsto l'obbligo per il richiedente di chiedere al Prefetto territorialmente competente l'autorizzazione all'allontanamento temporaneo, in tutti i casi in cui l'allontanamento avesse avuto una durata superiore a quella prevista *ex lege*. L'invio ai CARA era previsto per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di identificazione (il cui limite massimo era fissato a 20 giorni, e che in ogni caso si esauriva prima dell'esame di merito della domanda), scaduto il quale al richiedente era rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido tre mesi (oggi la validità del permesso ha durata semestrale, come precisato ex art. 4, d.lgs. 142/2015) rinnovabile fino alla decisione sulla domanda o comunque "per il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale ai sensi dell'art. 19, comma 4-5 del d.lgs. 150/2011", come stabilito ex art. 4, comma 1, d.lgs. 142/2015).

pulsione (CIE¹¹⁸), all'interno dei quali possono essere trattenuti per un massimo di 18 mesi prima di essere espulsi dal paese.

Uno dei problemi più controversi in materia di immigrazione e che richiede speciale rilevanza in materia di asilo, è se le autorità nazionali possono o meno internare gli stranieri con fine meramente cautelare per facilitare la loro espulsione. La differenza tra detenzione e incarcerazione è difficile da chiarire. Per esempio nel diritto spagnolo la detenzione viene definita come una misura di natura giuridica, ausiliare di un procedimento amministrativo e l'ordine di detenzione corrisponde al giudice dell'istruzione penale nel suo ruolo di giudice di libertà, nonostante il controllo della legalità dell'ordine di espulsione, devoluzione o ritorno corrisponda al giudice contenzioso- amministrativo.¹¹⁹

Esistono oltretutto degli accordi stipulati tra l'UE (o solo alcuni degli Stati membri) e specifici paesi terzi, in base ai quali i migranti irregola-

¹¹⁸ Il sistema di accoglienza in Italia; UNIFI. Nel sistema di accoglienza, seppur impropriamente per lo scopo, possiamo ricondurvi quelle strutture volte al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Introdotta nel 1998 dalla legge Turco-Napolitano (d.lgs. 286/1998) con il termine di centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), sono stati in seguito trasformati in Centri di identificazione ed espulsione (CIE). La restrizione della libertà personale era prevista solo nei casi di grave pericolo per l'incolumità dell'ordine pubblico, al fine di limitare il trattenimento solo ai casi di irregolari recidivi. Con la legge 189/2002, cosiddetta Bossi-Fini, sono stati apportati i primi cambiamenti al T.U. sull'immigrazione: è stata riconsiderata la pratica dell'espulsione e sono state introdotte forti misure finalizzate a contrastare l'immigrazione irregolare. <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/cap5.htm>

¹¹⁹ David Ordóñez Solís; "La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea", XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

ri possono legalmente essere respinti dal territorio dell'Unione e in seguito ai quali la loro situazione viene resa ancora più vulnerabile dal fatto che li si privi di accedere ai sistemi di protezione basica e li si esponga ad eventuali violazioni dei diritti dell'uomo (parlerò di tali accordi in modo dettagliato nel primo capitolo).

Ora, fermo restando che sia necessario riconoscere ai richiedenti asilo e ai rifugiati uno statuto *ad hoc* in modo tale che gli venga offerta la protezione di cui effettivamente necessitano, con che titolo ci avvaliamo della facoltà di negare ad un uomo che fugge da una vita soggetta alla miseria, alla fame, alle malattie o alla morte infantile, il diritto ad emigrare? Perché di fatto, non accettandoli sul territorio di uno Stato estero, gli si nega effettivamente la possibilità di allontanarsi dal proprio.

Con quale diritto respingiamo delle persone esponendole a rischi elevatissimi, solo perché sprovviste di un visto che probabilmente non potrebbero ottenere all'interno del proprio paese se non nel giro di un lasso di tempo eccessivamente ampio?

E ancora, se è vero che l'Articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dichiara che ogni essere vivente ha il diritto di mantenere uno stile di vita *sufficiente* a garantirgli la buona salute e quella dei suoi familiari, una loro mancata accettazione di ingresso in territori esteri, non rischia forse di violare tale principio?

Ebbene, in proposito ritengo sia doveroso riflettere su alcune questioni; innanzitutto, che senso ha continuare a parlare di *migrazione irregolare*, dal momento che, come ho spiegato, la ricerca di una vita degna dovrebbe rientrare tra i diritti fondamentali di una persona?

Poniamo che un uomo, nato e cresciuto ad esempio in Mali (paese all'interno del quale, nonostante ufficialmente non sia in corso alcuna guerra ne sia presente una dittatura, un terzo della popolazione vive sotto la soglia di povertà e dove l'altalenanza dell'economia nazionale continua ad essere minata dall'instabilità politica) decidesse di intraprendere un viaggio per giungere in Europa (pur non avendo il visto d'ingresso) per cercare di iniziare altrove una vita degna; ebbene perché dovrebbe essere respinto alla frontiera o rinchiuso in un centro di trattenimento? Quali diritti abbiamo noi, nati e cresciuti in un continente indubbiamente più florido, per vietare l'ingresso a chi cerca una vita migliore di quella che ha vissuto fino a quel momento?

La cosiddetta migrazione irregolare, non cesserà solo perché l'Europa cerca di eluderla e soprattutto non avrà fine fintanto che continueranno ad esistere enormi disparità economiche tra i paesi.

Ad ogni modo, tralasciando per il momento il lato etico del problema relativo all'accoglienza degli stranieri (questione che verrà ripresa nel terzo capitolo), concentriamoci sulla loro provenienza e sui motivi che li spingono a raggiungere l'Unione Europea con qualsiasi mezzo essi trovino a disposizione.

Recentemente il primo ministro Ungherese ha affermato che la maggioranza di coloro i quali arrivano in Europa non sono rifugiati, quanto piuttosto migranti in cerca di vita migliore¹²⁰; con gli stessi termini il

¹²⁰ "How many migrants to Europe are refugees?" *The Economist*, 7/09/2015.

primo ministro slovacco Fico ha sostenuto che il 95% di essi sono immigrati economici.¹²¹

Tuttavia, le statistiche e le ricerche effettuate sulla provenienza di coloro che chiedono protezione in Europa, sembrano smentire entrambe le dichiarazioni di Orban e Fico.

Le statistiche che riporto a seguire fanno riferimento prevalentemente all'anno 2015 essendo queste le più complete tra le recenti al momento della stesura della presente tesi.

Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM), l'arrivo di persone provenienti dal Sud Est Asiatico, dall'Africa e dal Medio Oriente ha continuato ad aumentare a partire dal 2011 e ha toccato il suo punto di massima espansione nel 2015, anno in cui sono stati registrati 1.046.599 ingressi di cittadini non europei, di cui 34.887 sono giunti via terra e 1.011.712 seguendo una rotta marittima.

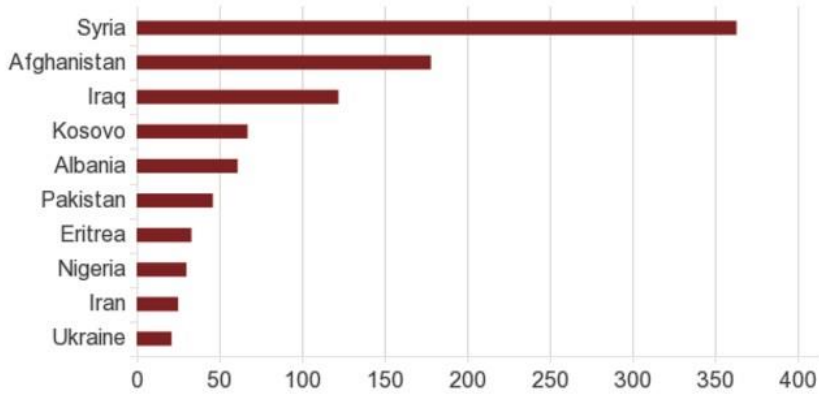
Secondo l'Eurostat, nel 2015, 1.255.660 persone hanno fatto richiesta per ottenere protezione internazionale¹²²; stando a tali fonti le prime nove nazionalità di provenienza dei richiedenti asilo sarebbero le seguenti:

¹²¹ M. Bartolino; "Cosa intendiamo quando diciamo migranti", *Dialoghi Mediterranei*, ISSN 2384-9010.

¹²² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Top 10 origins of people applying for asylum in the EU

First-time applications in 2015, in thousands



Source: Eurostat

Syria 29%

Afghanistan 14%

Iraq 10%

Kosovo 5%

Albania 5%

Pakistan 4%

Eritrea 3%

Nigeria 2%

Iran 2%

Altri 26%

Secondo il rapporto annuale di UNHCR “Global trends forced displacement in 2015¹²³”, le prime dieci nazionalità di cittadini terzi giunti tramite il Mediterraneo sono state:

Siria 50%

Afghanistan 21%

Iraq 9%

Eritrea 4%

Pakistan 3%

Nigeria 2%

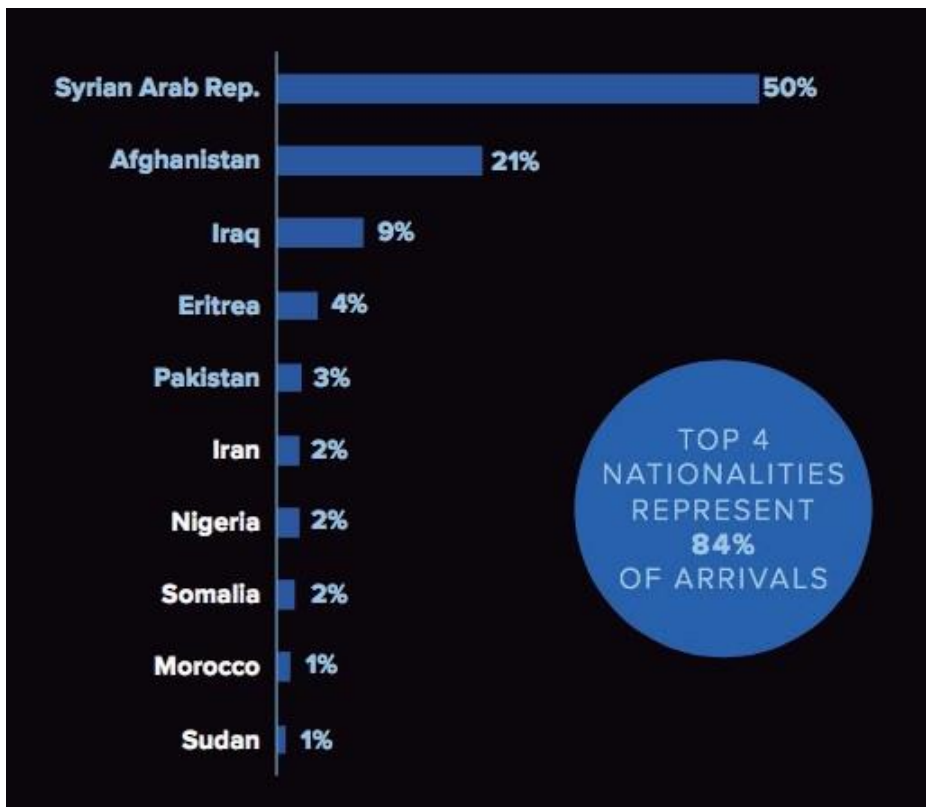
Iran 2%

Somalia 2%

Marocco 1%

Sudan 1%

¹²³ UNHCR; “Global trends forced displacement in 2015”, 2016



di cui, il 32 % bambini, il 19% donne e il 49% uomini.¹²⁴

Secondo una prospettiva più globale, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati afferma che nel 2015 il numero di sfollati nel mondo é aumentato di 5,8 milioni rispetto al 2014 arrivando ad un numero di 65,3 milioni di persone nel 2015 (di cui 21,3 milioni erano rifugiati, 40,8 milioni sfollati interni e 3,2 milioni richiedenti asilo¹²⁵) nelle seguenti quantità:

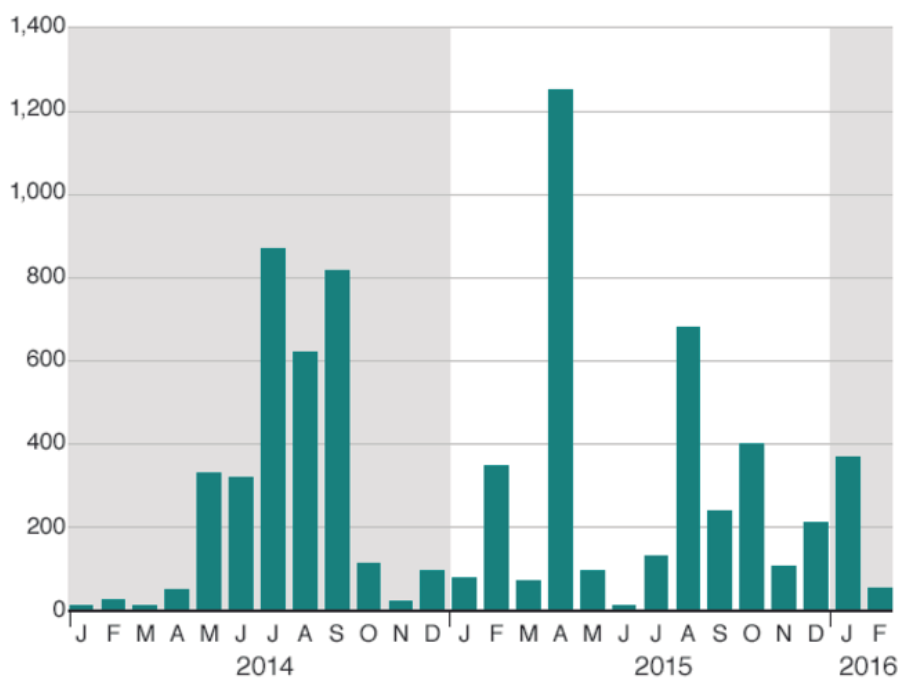
¹²⁴ <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

¹²⁵ UNHCR; "Global trends forced displacement in 2015", 2016.

- Siria 4.9 milioni
- Afganistan 2,7 milioni
- Somalia 1,12 milioni
- Sud Sudan 778,700
- Sudan 628,800
- Rep. Democratica del Congo 541,500
- Rep. Centro Africana 471,100
- Myanmar 451,800
- Eritrea 411,300
- Colombia 340,200

Il 2015 é stato anche l'anno con il maggior numero di decessi avvenuti tra le acque del Mediterraneo (3,770 decessi/sparizioni registrate durante il corso dell'intero 2015):

Migrant deaths in the Mediterranean by month

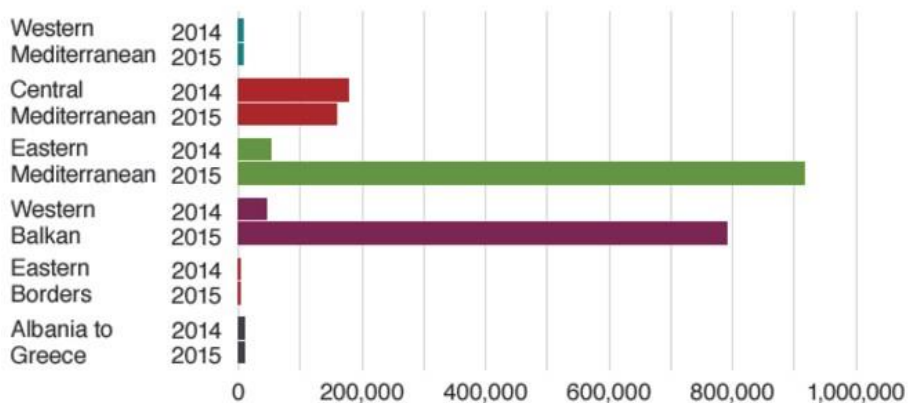
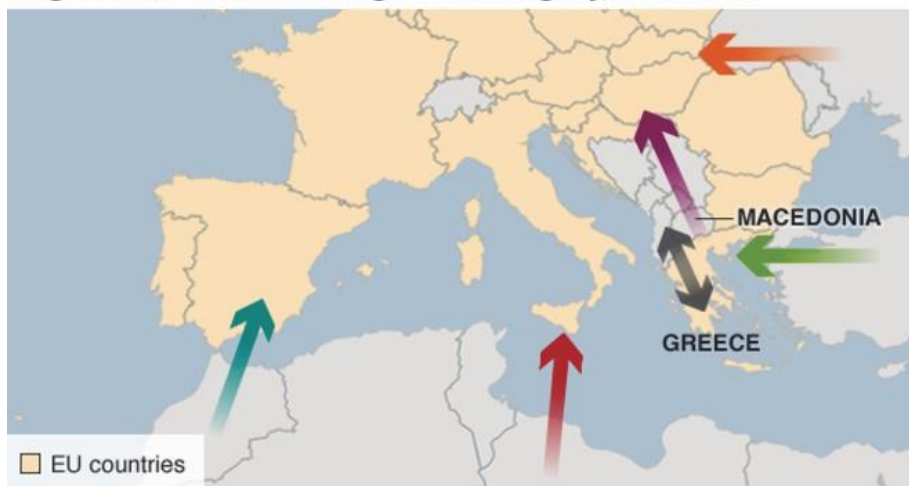


Source: IOM

BBC

A seguire propongo brevi accenni geopolitici relativi ai paesi di provenienza dei migranti per due scopi principali: illustrare le rotte migratorie che costituiscono gli arrivi appena espressi in percentuale, ed indicare brevemente i motivi per i quali si presume queste persone decidano di lasciare i propri paesi, considerando che il flusso di sfollati e di migranti dipende in parte dal fallimento degli Stati da cui provengono.

Migrants detected entering the EU illegally, 2014-2015



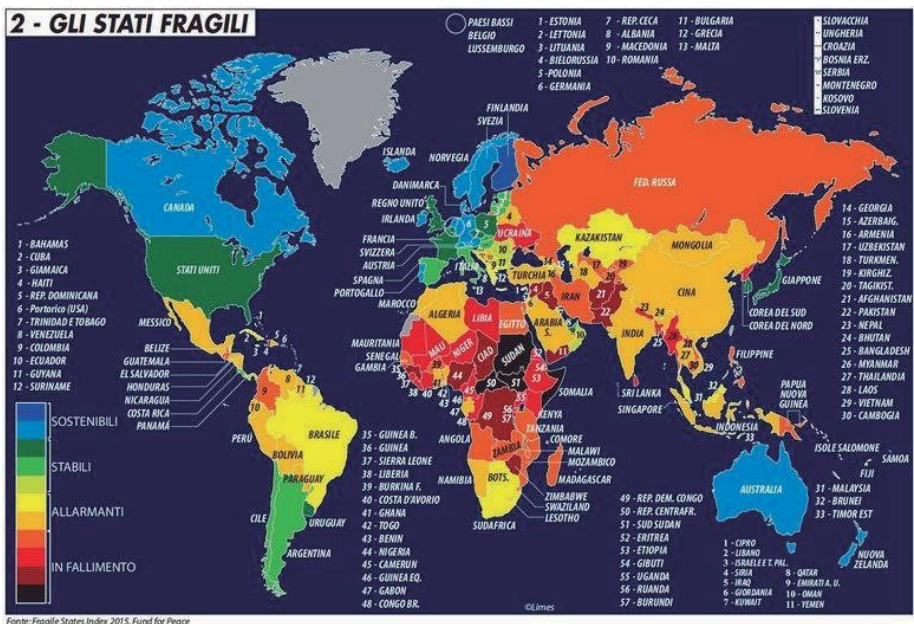
Source: Frontex

BBC

Innanzitutto, é importante avere un quadro chiaro su quelle che sono le principali rotte utilizzate.

Come possiamo vedere dalla carta sottostante, i flussi migratori diretti verso l'Europa hanno origine prevalentemente da paesi falliti o a rischio di fallimento¹²⁶.

¹²⁶ "Limes rivista Italiana di Geopolitica";



1.1 Problematiche geopolitiche nel Corno d’Africa

Cominciando dall’Africa, i fattori principali che causano la partenza di un numero così elevato di persone sono molteplici, tra cui l’arretratezza economica, l’instabilità politica e la violenza generalizzata.

a) Fattore economico.

In molti paesi dell’Africa la povertà é una condizione strutturale che determina l’incapacità di assicurare un tenore di vita soddisfacente ad intere popolazioni. Complessivamente, il reddito pro capite degli individui che vivono in Africa Subsahariana é circa venti volte inferiore a

<http://www.limesonline.com/cartaceo/migrazioni-2-0?prv=true>

quello dei cittadini europei; nella stessa regione, secondo un rapporto della FAO del 2014¹²⁷, una persona su quattro é sotto alimentata. E ancora, stando a quanto riporta l'indice di povertà dell'UNDP (programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo,) l'ottanta per cento della popolazione mondiale che non ha accesso ad una protezione sociale adeguata vive in Africa Subsahariana, la stessa area geografica in cui si registra il più alto livello di disegualianza¹²⁸ e in cui vive un terzo degli 884 milioni di persone che al mondo non hanno accesso all'acqua pulita¹²⁹.

b) Instabilità politica e sicurezza interna.

Secondo un rapporto pubblicato da Amnesty International, per tutto il 2015 una serie di conflitti violenti ha attanagliato parte del continente causando gravi violazioni dei diritti umani e infrangendo alcune norme del diritto internazionale. Le guerriglie interne (a loro volta generate dall'instabilità politica ed economica) e la violenza perpetrata dai gruppi armati estremisti, naturalmente minacciano la sicurezza dei paesi che li subiscono, causando la morte e il rapimento di migliaia di civili e alimentando continuamente un clima di terrore¹³⁰.

¹²⁷ Food And Agriculture Organization Of The United Nations; "The State of Food Insecurity in the World", Roma, 2014.

¹²⁸UNDP; "Human Development Report 2015, Work for Human Development" 2015.

¹²⁹M. Zupi, "L'Africa e le trasformazioni in corso, tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità", CESPI- Centro di Studi Di Politica Internazionale. 2014.

¹³⁰ Amnesty International; "Africa Sub-Sahariana Panoramica"; rapporto annuale 2014-2015.

I principali paesi africani di provenienza di coloro che giungono in Europa sono la Somalia, l'Eritrea, il Gambia, il Niger, la Nigeria, il Mali, la Mauritania e il Congo. Non potendomi dilungare eccessivamente sui problemi endemici e strutturali che colpiscono intere zone dell'Africa, mi limiterò ad una rapida infarinatura di quelli che sono i principali motivi che spingono molti uomini a mettersi in viaggio con la speranza di raggiungere il nostro continente.

Brevemente, l'Eritrea é una delle Nazioni più povere al mondo, all'interno della quale non esiste un parlamento e in cui la costituzione non é mai entrata in vigore; di conseguenza l'unica legge vigente é quella che promulga il regime, accusato di essere tra i più repressivi al mondo.¹³¹

Un cittadino eritreo può ottenere il passaporto solo dopo aver terminato la leva militare, servizio che talvolta si prolunga fino al sessantesimo anno di età.

¹³¹ M. Seniga; "Le rotte dei migranti: Eritrea" Europinione, 2015.

Secondo quanto riportato da un articolo di Interazionale del 16 giugno 2015, Gli eritrei, in fuga dalla dittatura e dalla leva obbligatoria che dura almeno 18 mesi, ma che può essere prolungata e trasformarsi in arruolamento permanente, sono il secondo gruppo più numeroso di migranti in Europa, dopo i siriani. Circa duecento persone lasciano ogni giorno il loro paese. In un rapporto delle Nazioni Unite pubblicato l'8 giugno è emerso un quadro disastroso del paese dove vige "la cultura della paura", con arresti arbitrari, torture e stupri ed esecuzioni extragiudiziali. Secondo il rapporto, il governo di Asmara è responsabile di clamorose e diffuse violazioni dei diritti umani, che hanno creato un clima di paura in cui il dissenso è represso, un'ampia porzione della popolazione è soggetta a reclusioni e lavoro forzato e lo stato controlla le persone con un ampio apparato che è penetrato in tutti i livelli della società. <http://www.internazionale.it/notizie/2015/06/16/eritrea-italia-accordi-migranti>

Nel 2014 l'Eritrea é stato il secondo paese di provenienza per numero di migranti dopo la Siria.

Per quel che riguarda la Somalia, secondo Save the Children é il posto peggiore al mondo dove far nascere un bambino: una madre su 18 muore di parto e un bimbo su sette non arriva ai cinque anni di vita.

Attualmente, i principali problemi endemici della Somalia sembrano essere: la povertà, la malnutrizione cronica, l'analfabetismo e la violenza perpetrata da gruppi di Jihadisti (i cui attacchi spesso colpiscono anche i civili). Con la caduta del regime socialista di Siad Barre nel 1991 si venne a creare una spaccatura interna alla Somalia e che persiste tutt'oggi; la regione nord-occidentale del paese (anche nota come Somaliland) e quella nord orientale (Puntland) gestiscono autonomamente la propria amministrazione (nonostante non siano state formalmente riconosciute come indipendenti dalla comunità internazionale), mentre nel sud i militanti di Al Shabab detengono il potere economico e politico della regione. Al Shabab é un gruppo islamico estremista che persegue due obiettivi fondamentali: l'applicazione della Sharia e l'allontanamento delle truppe straniere dal territorio.¹³²

¹³² Secondo quanto riportato da Augusto Rubei in un articolo su limes,, "Al Shabaab, in arabo "gioventu", nasce come una costola dell'Unione delle corti islamiche (Icu). È tuttora considerata una cellula legata alla galassia qaidista, anche se non è da escludere che abbia iniziato a ricevere dei finanziamenti indiretti dallo Stato Islamico di Abu Bakr al Baghdadi. Formalmente riconosciuta come un'organizzazione terroristica da Stati Uniti (dal 2008), Canada, Australia, Nuova Zelanda, Singapore, Emirati Arabi, Regno Unito e Norvegia, la sua forza oggi è stimata tra i 7 e i 9 mila combattenti. La leadership interna non è mai stata del tutto chiara: nel dicembre 2010 al Qaeda sostituì l'ex leader Moktar Ali Zubeyr "Godane" con Ibrahim al-Afghani, ma

Ad ogni modo, per tutta questa serie di problemi, molti Somali ogni anno decidono di affidarsi ai trafficanti per provare a raggiungere le coste europee attraversando il Mediterraneo (solo dopo aver oltrepassato previamente l’Etiopia, il Sudan e la Libia).

Secondo il Global Slavery Index del 2014, la Mauritania è lo Stato con la più alta incidenza di schiavitù sulla popolazione, fenomeno tramandato da generazione in generazione e ancora ampiamente utilizzato nei villaggi rurali. Il novanta per cento del territorio é desertico, quasi metà della popolazione vive con l’equivalente di meno di due dollari al giorno e dal punto di vista istituzionale il paese é caratterizzato da una forte instabilità politica (a partire dal 1978, anno in cui venne destituito il presidente Moktar Ould Daddah, si sono susseguiti una serie di colpi

gli Shabaab rifiutarono la nuova nomina e continuarono a considerare ‘Godane’ come loro emiro fino alla sua morte (fu ucciso a settembre 2014 da un raid aereo statunitense). Il 6 settembre la guida del movimento è stata affidata ad Ahmad Umar, alias Abu Ubaidah.”; Al Shabaab, in arabo ”gioventu”, nasce come una costola dell’Unione delle corti islamiche (Icu). È tuttora considerata una cellula legata alla galassia qaidista, anche se non è da escludere che abbia iniziato a ricevere dei finanziamenti indiretti dallo Stato Islamico di Abu Bakr al Baghdadi. Formalmente riconosciuta come un’organizzazione terroristica da Stati Uniti (dal 2008), Canada, Australia, Nuova Zelanda, Singapore, Emirati Arabi, Regno Unito e Norvegia, la sua forza oggi è stimata tra i 7 e i 9 mila combattenti. La leadership interna non è mai stata del tutto chiara: nel dicembre 2010 al Qaeda sostituì l’ex leader Moktar Ali Zubeyr ”Godane” con Ibrahim al-Afghani, ma gli Shabaab rifiutarono la nuova nomina e continuarono a considerare ‘Godane’ come loro emiro fino alla sua morte (fu ucciso a settembre 2014 da un raid aereo statunitense). Il 6 settembre la guida del movimento è stata affidata ad Ahmad Umar, alias Abu Ubaidah.” <http://www.limesonline.com/al-shabaab-prove-di-califfato/76761>

di Stato e l'attuale presidente Mohamed Ould Abdel Aziz salì al potere nel 2007 dopo aver rovesciato il precedente governo).¹³³

Così come i militanti di Al Shabab attanagliano la Somalia meridionale, una serie di gruppi armati (quasi tutti di matrice Islamica) controllano altre zone dell'immenso territorio Africano, tra cui: *Boko Haram* (che semina terrore e violenza in alcune zone della Nigeria, nella parte sud-orientale del Ciad e in quella settentrionale del Camerun), *Ansar Eddine* (che controlla il nord del Mali) e *Aqmi* (attivo nell'area del Sahara e del Sahel).

Naturalmente l'instabilità e il clima di insicurezza causati dagli attacchi dei gruppi armati è solo uno dei motivi per i quali sono in molti a scegliere di partire; tra le persone che lasciano l'Africa, ce ne sono molte che, seppur non provenendo da paesi in guerra o da Stati oppressi dai regimi autoritari, decidono di intraprendere il viaggio verso l'Europa per ragioni religiose o per avere una maggiore libertà d'espressione.

Sono dunque molteplici le ragioni per cui ogni anno un numero sempre maggiore di africani decide di lasciare il proprio paese per sperare in una vita più sana e più sicura.

¹³³ M. Cillario; "Le rotte Dei Migranti; la Mauritania", *Europinione*, 2015.

1.2 La situazione in Afghanistan, Iraq e Syria.

Per quel che riguarda i tre paesi da cui proviene la maggioranza delle persone -Siria, Afghanistan e Iraq-, il problema principale é la guerra. L'Afghanistan é stato teatro di un lungo conflitto a partire dal 2001, anno in cui gli Stati Uniti subirono un attacco terroristico da parte di Al- Qaida.

Quello stesso anno, l'allora presidente degli Stati Uniti Bush Jr. invase l'Afghanistan dichiarando guerra al terrorismo e sostenendo di voler liberare il paese dalla presenza dei Talebani.

Ufficialmente, il conflitto venne dichiarato concluso nel 2014 e la NATO passò la responsabilità del controllo territoriale al governo afgano¹³⁴; tuttavia, quello stesso anno, il presidente americano Obama e il presidente afgano Ghani stipularono un accordo (*US- Afghanistan partnership agreement*) ai sensi del quale le truppe americane sarebbero rimaste sul territorio (seppur in numero ridotto) per monitorare il processo di democratizzazione, addestrare l'esercito afgano, condurre operazioni antiterrorismo e per impedire ai talebani di prendere il potere¹³⁵.

¹³⁴ Dal 2003 al 2014 la NATO rimase in Afghanistan sotto l'operazione ISAF -International Security Assistance Force- .

¹³⁵ UNHCR. Rifugiati afgani. la crisi non va dimenticata. Cost of war project. Watson Institute. International and Public affairs. Brown University. <https://www.unhcr.it/news/rifugiati-afghani-la-crisi-che-non-va-dimenticata.html>

Di fatto, il conflitto si é protratto nel tempo anche dopo il termine ufficiale delle ostilità (i talebani hanno continuato a minare le fondamenta di un paese politicamente instabile e distrutto da quasi quindici anni di guerra) continuando a generare la morte di civili e contribuendo a creare un continuo esodo di persone in cerca di protezione internazionale¹³⁶. Come abbiamo visto, nel 2015 il numero di rifugiati afgani superava i due milioni e mezzo di persone, la maggior parte delle quali ha cercato rifugio nei paesi limitrofi (in particolare in Pakistan, in Iran e in Libano).

Attualmente (2015) lo stato delle finanze pubbliche afgane é preoccupante: presenta un deficit in costante aumento ed enormi difficoltà a sfruttare il potenziale economico e le risorse minerarie del paese.¹³⁷ La maggior parte dei problemi nascono in seno all'instabilità politica, continuamente alimentata dalla presenza dei Taliban che a partire dal 2014 hanno approfittato del disimpegno internazionale per aumentare la pressione sul nuovo governo di Ghani e sulle neocostituite forze di sicurezza afgane.

Anche la situazione in Iraq é altamente instabile e di tutti i focolai di crisi che interessano il medio oriente, quello iracheno é uno dei più critici. L'ondata di violenza e di destabilizzazione che colpiscono la regione, in parte derivano dall'invasione statunitense risalente al 2003

¹³⁶ Secondo la stampa italiana, solo nel 2014, tra i morti e feriti sono stati colpiti 10.000 civili afgani.
<http://www.panorama.it/news/esteri/obamamania/afghanistan-finita-guerra-guerra-continua/>

¹³⁷ La pace impossibile in Afghanistan. Daniele Grassi. Limes, rivista italiana di geopolitica. 07/2015.

e dalla successiva gestione del paese che ne ha alterato profondamente gli equilibri geopolitici e confessionali.¹³⁸

Territorialmente l'Iraq é conteso tra lo Stato Islamico, i sunniti, gli sciiti e i curdi. Gli sciiti costituiscono la maggioranza del paese e dopo l'invasione statunitense del 2003 (anche questa condotta dall'amministrazione Bush Jr.) acquisirono il potere attraverso elezioni regolari e certificate dalla comunità internazionale. I sunniti, spodestati dagli Stati Uniti nel giro di poche settimane subito dopo l'invasione, continuano ancora oggi a contestare la loro esclusione dal potere politico e mentre a ovest lo Stato Islamico non smette di guadagnare terreno, a est continua a sferrare attacchi terroristici incontrollabili che coinvolgono in gran misura anche la popolazione civile.

D'altra parte, essendo stato annientato da quasi dieci anni di conflitto, l'esercito iracheno non ha avuto modo di formarsi; motivo per cui il paese é totalmente impreparato a fronteggiare autonomamente la presenza dello Stato Islamico.

Complessivamente, tale situazione ha causato una crisi umanitaria enorme e di conseguenza la popolazione vive perennemente in uno stato di insicurezza e di povertà.

Naturalmente, entrambi i paesi (l'Iraq e l'Afghanistan) vertono in condizioni estremamente critiche per quel che riguarda la sanità pubblica, l'istruzione, la stabilità politica, l'accesso agli alimenti e al lavoro. Bisogna aggiungere che anche a causa dell'instabilità istituzionale e della conseguenziale lentezza burocratica, spesso é molto difficile che i

¹³⁸ Le guerre islamiche. Limes, rivista italiana di geopolitica. 9/2015

cittadini iracheni o afgiani riescano ad entrare in possesso di un passaporto o di un visto per raggiungere *legalmente* l'Unione Europea.

La maggior parte di coloro che sono riusciti a scappare dall'Iraq e dall'Afghanistan, ha cercato rifugio nei paesi vicini (tra cui Pakistan, Giordania, Libano, Turchia, Egitto, Iran ecc.)¹³⁹, mentre una percentuale minore ha tentato di raggiungere l'Unione Europea.

Andiamo ora al caso siriano, uno dei più problematici per quel che riguarda la scacchiera mediorientale.

Come dicevamo, la maggior parte dei rifugiati nel mondo è di origine siriana; il paese conta complessivamente con 23 milioni di abitanti, di cui 7 milioni risultano essere sfollati interni e 6,6 milioni hanno lasciato il paese per cercare rifugio¹⁴⁰.

Tra questi 2,7 milioni di persone si trovano in Turchia, 1,5 in Libano, 1,2 in Giordania, 247 mila in Iraq e 117mila in Egitto; mentre per quel che riguarda l'Europa, nel corso del 2015 sono stati registrati 381 mila arrivi.

Gli scontri sul territorio siriano iniziarono nel 2011 sulla scia delle primavere arabe, nel momento in cui il governo presieduto da Bashar al Assad (la cui famiglia alawita era al potere da oltre quaranta anni) iniziò ad essere contestato in misura sempre maggiore dai suoi oppositori. L'anno successivo il conflitto sfociò in una vera e propria guerra civile che andò ben oltre le ragioni di ordine puramente ideologico.

¹³⁹ *ibidem*

¹⁴⁰ Near East New Agency <http://nena-news.it/rifugiati-chi-come-e-perche-sfrutta-il-dramma-dei-profughi-siriani/>

Per via delle risorse minerarie di cui dispone (giacimenti di gas e di petrolio) e grazie alla sua posizione geografica, la Siria mantiene ancora oggi un valore geopolitico estremamente alto.

Di conseguenza, nonostante in un primo momento lo scontro si fosse limitato alla contrapposizione tra il governo e i ribelli, con il tempo ha iniziato a coinvolgere attori regionali ed internazionali, entrambi attratti da interessi prevalentemente strategici e di mercato.¹⁴¹

Nel corso della guerra, Assad ha continuato ad essere supportato da una serie di attori esterni per quel che riguarda il rifornimento del materiale bellico e senza il sostegno di tali paesi (tra cui Russia, Cina, e Iran), il regime non avrebbe probabilmente potuto affrontare un conflitto così lungo.¹⁴²

Dal canto loro, la fazione degli oppositori ha goduto del supporto di numerosi paesi (tra cui prevalentemente Turchia, Qatar, Arabia Saudita, Stati Uniti e alcuni dei paesi europei), supporto che anche in questo caso si è tradotto in dotazioni di armamenti e di equipaggiamento bellico.

Aldilà degli interessi puramente nazionali di ognuna delle potenze che è intervenuta nel conflitto, dopo cinque anni di guerra (guerra che per altro è ben lontana dal trovare una conclusione), hanno perso la vita

¹⁴¹ Le Sirie in Vendita. Le guerre Islamiche. Lorenzo Trombetta. Limes 9/2015.

¹⁴² D.Becherucci; Guerra in Siria: le armi in campo, Osservatorio di Politica Internazionale (Bloglobal – Lo sguardo sul mondo), Milano 2014, www.bloglobal.net

270 mila persone, e almeno la metà della popolazione ha abbandonato la propria casa.

2 Politiche di search and rescue messe in atto dai paesi europei

La notte del tre novembre del 2013 un peschereccio di una sessantina di metri proveniente dalla Libia naufragò a poche miglia del porto di Lampedusa. A bordo c'erano tra le 518 e le 545 persone, la maggior parte delle quali erano richiedenti asilo di origine somala ed eritrea; tra queste solo 155 riuscirono a salvarsi dal naufragio, il resto dei passeggeri morì per annegamento o per ipotermia. Quella del tre novembre non fu' ne la prima, ne tantomeno l'ultima delle tragedie verificatesi in mare al largo delle coste italiane; tuttavia, considerato il numero così elevato di perdite umane, fu' in seguito ad essa che si cominciò a considerare come urgente l'esigenza di porre al centro dell'agenda politica europea il tema della gestione dei flussi migratori.

Quella che da allora iniziò ad essere considerata come una “crisi di rifugiati”, oggi sembra porre in evidenza la debolezza politica dai governi europei (considerando, come vedremo più avanti, che le misure adottate non hanno ancora portato ad una risoluzione del problema), i quali hanno dimostrato di possedere enormi difficoltà nel riuscire a prendere decisioni politiche a livello unanime e di maniera conforme ai principi di solidarietà enunciati dai trattati europei ed internazionali¹⁴³.

¹⁴³ Per citarne alcuni: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; la Con-

Come vedremo a breve, l'incapacità di raggiungere un accordo comune tra i ventotto Stati membri si é manifestata in una totale assenza di solidarietà, tanto nei confronti di coloro che tentano di raggiungere l'Europa per chiedere asilo, rifugio o protezione internazionale, quanto tra gli stessi Stati membri dell'Unione, la quale "non sembra essere preparata in termini di volontà politica sufficientemente suddivisa".¹⁴⁴

Come dicevamo, la tragedia avvenuta sulle coste di Lampedusa (benché non fosse il primo caso in cui un numero molto alto di persone perdesse la vita nel tentativo di raggiungere il territorio europeo) di fatto risvegliò la coscienza dell'Unione, ricordandole la necessità di adottare contromisure volte ad evitare che potessero ripetersi episodi simili in futuro.

Come conseguenza del fatto che il naufragio si consumò nelle acque di fronte l'isola di Lampedusa e dunque in prossimità della frontiera italiana, fu' lo stesso governo italiano (presieduto dall'allora presidente del Consiglio Enrico Letta) a richiamare i paesi membri alle loro responsabilità nell'adottare urgentemente delle politiche migratorie e di soccorso adeguate alla situazione.

venzione Europea per i Diritti dell'Uomo firmata a Roma il 4 novembre del 1950; la Convenzione di Ginevra firmata a Ginevra il 28 luglio 1951; il Patto internazionale sui Diritti Politici e Civili adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12 - 15 dicembre 2000.

¹⁴⁴ C. Ramón Chornet; "Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Union Europea", Anuario anual de derecho internacional, N.31, 2015.

Nel mese di ottobre dello stesso anno venne creato ed attivato un programma di “Search And Rescue”, diffusamente noto come *Mare Nostrostrum*. È necessario introdurre brevemente il significato racchiuso nel concetto “search and rescue” operation (da qui in avanti SAR) in quanto ci sarà utile per capire il tipo di intervento adottato dai governi europei.

Letteralmente, *search and rescue* significa “ricerca e soccorso” ed è un tipo di servizio regolato dal diritto internazionale e contemplato per assistere coloro i quali dovessero eventualmente trovarsi in una situazione di pericolo in mare.¹⁴⁵ Esistono una serie di convenzioni marit-

¹⁴⁵ I salvataggi sono previsti da tutti i trattati internazionali e corrispondono alla ‘legge del mare’ secondo la quale bisogna sempre dare la precedenza alla tutela delle vite umane. - Gli obblighi di salvaguardia della vita umana sono previsti dal diritto internazionale del mare.

La Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (UNCLOS) costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare. Tra le norme che non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati anche mediante accordi con altri Stati va richiamato anzitutto l’art. 98 dell’UNCLOS, perché esso costituisce l’applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà. Ogni Stato - si legge nel citato art. 98 - impone che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l’equipaggio ed i passeggeri corrano gravi rischi: a) presti assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare; b) vada il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se viene informato che persone in difficoltà hanno bisogno d’assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell’intervento; c) presti soccorso, in caso di collisione, all’altra nave, al suo equipaggio ed ai passeggeri e, nella misura del possibile, indichi all’altra nave il nome ed il porto d’iscrizione e il primo porto del suo approdo. Il secondo comma prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nel quadro di accordi regionali. **La Convenzione Internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS) impone al comandante di una nave “ che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la

time che definiscono gli obblighi per gli Stati contraenti e che li vincolano all'obbligo di organizzare le attività di soccorso nelle rispettive aree di competenza.

Secondo l'articolo 98, paragrafo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione UNCLOS, Montego Bay 1982), ogni Stato costiero ha l'obbligo di *"...promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi"*.

O ancora, secondo la Convenzione Internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (Convenzione SAR del 1979), gli Stati contraenti hanno l'obbligo di *"...garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata"* (Capitolo 2.1.10) e a *"[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro"*. (Capitolo 1.3.2).

Tanto la convenzione UNCLOS, quanto la convenzione SAR e la Convenzione SOLAS (Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare, 1974) stabiliscono obblighi specifici nei confronti

presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione". La terza Convenzione internazionale che viene in considerazione con particolare riguardo alla ricerca delle persone ed al salvataggio è la **Convenzione SAR** che si fonda sul principio della cooperazione internazionale. Fonte: F. Vassallo; Respingimenti di migranti in acque internazionali e diritto alla vita, Meeting Pot Europa, 2008.

degli Stati per far sì che essi forniscano assistenza in mare in caso di necessità.

Il sistema SAR stabilisce tanto le aree di competenza all'interno delle quali gli Stati hanno l'obbligo di intervenire per prestare soccorso, quanto i parametri da tenere in considerazione al momento di valutare una data situazione giudicandola più o meno pericolosa. Secondo il sistema di *search and rescue*, gli Stati sono tenuti a cooperare con quelli limitrofi, assicurando in tal modo che non ci siano zone scoperte dal pattugliamento per poter eventualmente intervenire. Ciononostante, al momento dell'attivazione di Mare Nostrum, sembrava persistere una grande confusione circa l'attribuzione della responsabilità di intervento, specialmente per quel che riguardava le zone di competenza maltesi e italiane, in parte sovrapposte.

Come dicevamo, il sistema SAR richiama gli Stati a cooperare tra loro; tuttavia lo Stato italiano e quello maltese non sempre sono riusciti a coordinarsi tra loro per effettuare operazioni di soccorso e tale mancanza ha avuto ripercussioni molto gravi sulla sorte di centinaia di persone. Appena dieci giorni dopo il naufragio di Lampedusa, un peschereccio con a bordo oltre 400 persone (la maggior parte delle quali di origine siriana) è naufragato causando la morte di oltre 200 uomini. L'imbarcazione (distante 60 miglia nautiche dalle coste italiane e 117 da quelle maltesi) aveva ripetutamente provato a contattare le autorità SAR di entrambi i paesi, tuttavia per diverse ore nessuno dei due Stati ha prestato alcun soccorso ai migranti. Come riporta un documento ufficiale di Amnesty International tanto le autorità italiane quanto quelle maltesi hanno sostenuto di essere intervenute in conformità agli obblighi stabiliti dalla Convenzione SAR. Tuttavia, “emergono almeno le

seguenti possibili violazioni degli obblighi SAR: il fatto che il comandante dell'unità della Marina italiana non abbia diretto la propria nave a tutta velocità verso la barca che chiedeva aiuto, come richiesto dalla Convenzione Solas; che le autorità italiane non abbiano impartito all'unità l'ordine di procedere a tutta velocità verso la barca in difficoltà, come richiesto dall'Unclos; e che le autorità maltesi non abbiano fornito assistenza all'imbarcazione dopo aver preso in carico ufficialmente l'operazione, come stabilito dalla Convenzione SAR, garantendo il coordinamento e la cooperazione con altri stati, in questo caso l'Italia".¹⁴⁶

¹⁴⁶ Amnesty International. Rifugiati e migranti a rischio nel mediterraneo centrale. Pag 16. 2014

2.1 Mare Nostrum

L'operazione Mare Nostrum (OMN) venne dunque attivata per ovviare agli evidenti problemi di coordinazione e di intervento e per ottemperare all'obbligo di proteggere la vita in mare così come sancito dal diritto internazionale marittimo, dagli standard internazionali sui diritti umani e dalla legislazione interna sia italiana che maltese. Come ricorda la professoressa Consuelo Ramón Chornet, le finalità di Mare Nostrum sono inequivocabilmente di salvataggio e recupero e incaricata di vigilare non solamente le isole italiane, ma anche le acque internazionali, fino alle coste libiche.¹⁴⁷

Attivata il 28 ottobre del 2013, Mare Nostrum si aggiunse all'apparato di controllo dei flussi migratori “*Constant Vigilance*” già in funzione dal 2004 e prevedeva un coordinamento delle attività di pattugliamento marittimo tra la marina militare e la guardia costiera tramite il centro di coordinamento del soccorso marittimo di Roma (RCC- rescue Coordination Centre, incaricato di ricevere le richieste di assistenza ed seguirle secondo le disposizioni stabilite dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare e dalla Convenzione Internazionale per la salvaguardia della vita in mare).

Mare Nostrum venne presentata dalla marina militare come un'operazione dalla duplice funzione, avente essa carattere sia militare che umanitario: se da una parte il suo scopo era quello di soccorrere le

¹⁴⁷ C. Ramón Chornet; Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Union Europea; Anuario español de derecho internacional, N.31, 2015.

imbarcazioni in stato di difficoltà, dall'altra sarebbe stata utilizzata per combattere il traffico di esseri umani.

Per quel che riguarda il primo obiettivo, è importante sottolineare che i dispositivi di controllo utilizzati dalla marina avrebbero potuto operare anche oltre le proprie zone SAR e intervenire in acque internazionali in modo tale da consentire una sorveglianza territorialmente molto ampia e un monitoraggio efficace sui flussi migratori provenienti dalle coste africane. Tale eventualità non sarebbe stata possibile senza una coordinazione istituzionale che di fatto ha assicurato un aumento delle risorse a disposizione e una conseguente riduzione delle tempistiche di intervento.

In secondo luogo, con la collaborazione di medici specializzati e grazie all'aiuto delle infermiere volontarie della Croce Rossa italiana, Mare Nostrum avrebbe espletato un primo controllo medico sanitario delle persone soccorse ed eventualmente avrebbe potuto effettuare trasporti tempestivi in elicottero negli ospedali civili siciliani.

Naturalmente, considerando che la traversata marittima dei migranti comporta altissimi rischi per la loro incolumità fisica (molti di loro, anche dopo essere stati presi a bordo dalle navi della marina, muoiono per assideramento o ipotermia) un intervento medico immediato risulta determinante, oltre al fatto che con un primo *screening* le autorità potrebbero trasmettere le indicazioni sanitarie sul personale in transito ai vari centri di raccoglimento smistati sul territorio italiano.

Come dicevamo, tra gli obiettivi dell'operazione di Mare Nostrum rientrava anche quello di contrastare il traffico di esseri umani tramite l'individuazione degli scafisti e la loro successiva consegna alle forze dell'ordine. Nei suoi primi nove mesi di vita il dispositivo Mare Nos-

trum ha localizzato 575 contatti, condotto 275 interventi SAR con diretto coinvolgimento dei mezzi aeronavali, realizzato 273 interventi sanitari e catturato oltre 250 scafisti.¹⁴⁸ Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (da qui in avanti IOM), l'operazione ha dimostrato di essere estremamente preziosa ed efficace riuscendo ad intervenire in zone anche molto lontane dalle coste italiane e con condizioni meteorologiche altamente rischiose¹⁴⁹.

Per tutta la sua durata, i costi dell'operazione sono ricaduti interamente sullo Stato italiano il quale ha speso oltre 9,5 milioni di euro al mese per un totale di dodici mesi. Senza un intervento europeo e senza il sostegno di nessuno dei paesi membri, i costi dell'operazione divennero insostenibili per il solo governo italiano, soprattutto a fronte del fatto che nonostante Mare Nostrum avesse fatto diminuire la percentuale delle vittime (nell'arco di tempo in cui l'operazione MN é stata operativa, il rapporto di decessi causati dalle traversate in mare é passato da 1/50 a 1/23), in termini assoluti il numero di persone disposte ad affrontare la traversata aveva continuato ad aumentare.

In proposito, in un comunicato del 10 febbraio 2015, l'IOM sostenne che il Mediterraneo avrebbe dovuto essere pattugliato con mezzi e modalità adeguate in modo tale da garantire la riuscita delle operazioni di sicurezza, ricerca e soccorso, e che l'Europa avrebbe dovuto risponde-

¹⁴⁸ Alessandro Busonero; Operazione Mare Nostrum. Periodico dello Stato Maggiore della Difesa: Informazioni della difesa, numero 4/2014.

¹⁴⁹ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni 3.528 migranti arrivati nel mese di gennaio; "Necessario rafforzare le operazione di salvataggio in alto mare". 10/02/2015
http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=324

re in modo più efficace e con più risorse all'emergenza umanitaria cui si trovava di fronte.¹⁵⁰

Il fatto che la maggior parte degli sbarchi venisse effettuato in Italia o a Malta era dovuto ad una questione puramente logistica vista la vicinanza dei due paesi dalle coste africane più settentrionali; tuttavia tale fattore non avrebbe dovuto implicare per il governo italiano un carico totale dei costi complessivi delle operazioni di soccorso.

A partire dall'ottobre 2014 l'Unione Europea propose dunque di mettere in marcia Triton, che a differenza di Mare Nostrum sarebbe stata finanziata dagli Stati membri europei su base volontaria.

¹⁵⁰ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. *Ibidem*.

2.2 Triton

Il primo novembre del 2014, Frontex (l'agenzia Europea per il controllo delle frontiere esterne dell'unione, di cui parleremo più avanti) sostituì definitivamente Mare Nostrum con Triton, generando sin da subito critiche e perplessità circa la sua capacità di far fronte all'emergenza umanitaria in corso nel Mediterraneo¹⁵¹.

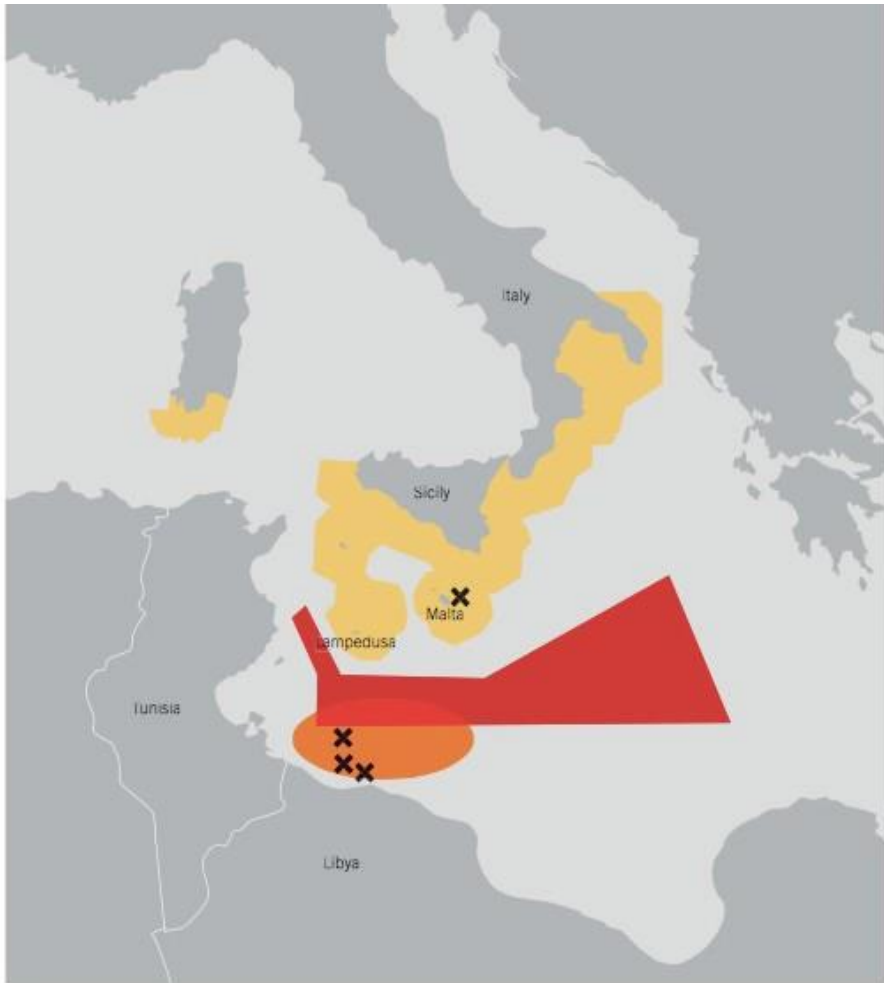
I principali dubbi sulla funzionalità della missione riguardavano fondamentalmente due punti: i suoi obiettivi e il quantitativo delle risorse messe a disposizione.

Innanzitutto bisogna puntualizzare che Triton, a differenza di Mare Nostrum, non sarebbe stata un'operazione di ricerca e soccorso; il suo obiettivo era piuttosto quello di controllare le frontiere dell'Unione Europea. Come abbiamo anticipato (e come possiamo osservare dalla

¹⁵¹ Nel febbraio 2015, dopo l'ennesimo naufragio di un barcone proveniente dalla Libia, il commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks ha sostenuto che Triton "non fosse all'altezza" della situazione, aggiungendo che "L'Europa ha bisogno di un sistema di ricerca e salvataggio efficace". Nella stessa occasione, il viceministro degli interni italiano, Filippo Bubbico ha espresso le sue preoccupazioni sostenendo che "Le tragedie di questi giorni dimostrano come le modalità attraverso le quali Frontex gestisce i salvataggi in mare non risultano adeguate»; sulla questione è intervenuto anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) sostenendo che l'operazione Triton "non fornisce in modo adeguato la capacità di ricerca e soccorso. Se le operazioni di ricerca e soccorso non verranno condotte in modo idoneo, ci si dovranno aspettare altre tragedie di questo genere", sottolinea l'Unhcr, che ribadisce la richiesta che l'Ue "fornisca all'Italia un sostegno adeguato di modo che possa far fronte agli arrivi di persone che attraversano irregolarmente il Mediterraneo". TGcom24 del 10 febbraio 2015. <http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/sicilia/immigrazione-unhcr-onu-triton-e-inadeguata-l-ue-aiuti-l-italia-2094762-201502a.shtml>

carta sottostante), tramite Mare Nostrum, la marina militare italiana avrebbe potuto spingersi ed operare in acque internazionali e al di fuori delle proprie zone SAR, mentre i dispositivi di Triton non avrebbero superato un raggio di 30 km dalla costa.

In secondo luogo, il budget di cui Triton avrebbe usufruito era notevolmente inferiore di quello messo a disposizione per Mare Nostrum: come abbiamo detto, se per quest'ultima l'Italia garantiva nove milioni e mezzo di euro al mese, per Triton non ne sarebbero stati spesi più di 2.9 e di conseguenza le risorse logistiche a disposizione sarebbero state notevolmente inferiori.



- Area patrolled by Italy's Operation Mare Nostrum during 2013/14
- Area currently patrolled by Frontex Joint Operation Triton
- Indicative area where most of the rescues take place
- ✕ Position of the incidents of 22 January, 8 February, 4 March and 12 April

Nel febbraio del 2015 l'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati espresse le sue preoccupazioni circa le capacità logistiche di Triton, affermando che *“Italy’s Mare Nostrum operation has ended, and the EU’s Triton initiative is limited both in mandate and in re-*

*sources. Europe must step up its capacity to save lives, with a robust search and rescue operation in the Central Mediterranean - or thousands more, including many many Syrians, will perish”.*¹⁵²

Con la soppressione di Mare Nostrum, le operazioni di search and rescue nel Mediterraneo sono tornate agli standard minimi contemplati dal diritto internazionale, secondo cui, come abbiamo già accennato, ogni imbarcazione é tenuta a soccorrere chiunque si trovi in stato di difficoltà in mare.

Nel 2015, Amnesty International ha condotto una ricerca su tre specifici casi di naufragi avvenuti nelle acque del mediterraneo (il 22 gennaio, l'8 e il 9 febbraio 2015 e il 4 marzo 2015), ognuno dei quali ha provocato la morte di numerose persone. La ricerca venne effettuata per dimostrare che il gap provocato dalla soppressione di Mare Nostrum e mai colmato da Triton, ha contribuito a peggiorare ulteriormente la situazione già di per se critica: nei primi due casi (entrambi i naufragi di gennaio e febbraio) avrebbero probabilmente potuto essere evitati se le imbarcazioni di migranti e rifugiati fossero state assistite prima e se fossero stati dispiegati i mezzi necessari per un intervento prossimo alle coste libiche. Nel terzo caso, l'intervento di risorse professionali invece che l'assistenza fornita da navi mercantili, probabil-

¹⁵² UNHCR calls for more robust search-and-rescue operation on Mediterranean. UNCHR website. February 2015
<http://www.unhcr.org/54dc8dc59.html>

mente avrebbe potuto evitare il capovolgimento delle imbarcazioni dei migranti.¹⁵³

Pur tenendo in conto di una simile carenza, i veri limiti che Triton ha dimostrato di possedere non sono di carattere puramente economico o logistico; vanno piuttosto ricercati nelle finalità ultime dell'operazione stessa. Considerato che venne creata per controllare le frontiere esterne dell'Unione in modo tale da “combattere l’immigrazione clandestina” e visti i limiti geografici entro i quali avrebbe potuto operare, non si sarebbe spinta a cercare e soccorrere le imbarcazioni in stato di difficoltà e tale fattore la privava inevitabilmente del carattere umanitario di cui Mare Nostrum si era invece rivestita.

In altre parole, da un punto di vista umanitario non avrebbe potuto apportare alcun miglioramento, considerando, oltretutto, che il numero di rifugiati e migranti pronti a mettersi in mare su imbarcazioni precarie pur di giungere in Europa ha continuato ad aumentare.

Come dicevamo, appena tre mesi dopo dalla sua attivazione, l’ennesimo naufragio e la morte di oltre 300 persone nel canale di Sicilia (avvenuto nel febbraio del 2015), hanno messo a nudo tutte le debolezze di Triton, la quale venne immediatamente definita inadeguata e non all’altezza della situazione.

Nonostante fossero state avanzate diverse richieste da parte di organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative in favore di un ripristino di Mare Nostrum o di un rafforzamento delle operazioni di

¹⁵³ Per uno studio più approfondito della ricerca in questione, si veda “Europe’s sinking shame. The failure to save refugees and migrants at sea” Amnesty International, 2015.

ricerca e soccorso nel mediterraneo, simili appelli non vennero accolti dall'Unione Europea. La decisione di mantenersi su un budget limitato e soprattutto la volontà di concentrare le forze per controllare le frontiere piuttosto che recuperare e soccorrere le imbarcazioni in difficoltà, lascia intuire quanto gli Stati membri abbiano dato la priorità al controllo relativo all'entrata dei migranti piuttosto che ad un loro soccorso efficiente.

Come abbiamo già ribadito, il numero di richiedenti asilo e di rifugiati é aumentato notevolmente negli ultimi anni; tuttavia il risultato delle politiche messe in atto dall'Unione Europa ha consistito nel chiudere le frontiere rendendo sempre più difficile il loro superamento, cosa che ha messo in dubbio la capacità di coniugare le politiche umanitarie sull'asilo con la sempre crescente richiesta di sicurezza degli Stati membri, spesso accusati di aver costruito una vera e propria fortezza Schengen.

Come si legge da un documento ufficiale di Amnesty International “I costi umani della fortezza europa”, sembra che *“le priorità dell'UE relative alle politiche sull'immigrazione si siano concentrate sulla chiusura delle frontiere piuttosto che sugli obblighi in materia di diritti umani, cosa che si evince chiaramente dalle spese per la costruzione della Fortezza Europa, se comparate con quelle messe a disposizione per le operazioni di search and rescue (...) La Direzione generale per gli affari interni della Commissione Europea ha stanziato quasi quattro miliardi di euro per il periodo 2007- 2013 per i quattro strumenti di finanziamento, in virtù del Programma di solidarietà e gestione dei flussi migratori, per sostenere le attività degli stati membri in materia di asilo, integrazione, rimpatrio di cittadini di paesi terzi e controllo*

delle frontiere. Quasi la metà di questa somma (1.820.000 di euro) è stata stanziata per attività, equipaggiamento e infrastrutture tecnologiche mirate al controllo delle frontiere esterne dell'area Schengen. Solo il 17 per cento (700.000 di euro) è stato destinato al sostegno delle procedure di asilo, dei centri di accoglienza, del reinsediamento e dell'integrazione dei rifugiati"¹⁵⁴.

In questa tesi mi occupo in particolar modo di una categoria ben determinata di persone, ovvero quella dei rifugiati e dei richiedenti asilo e protezione internazionale; uno dei problemi principali relativo al loro primo ingresso in territorio europeo riguarda il fatto che la maggior parte di essi arrivano ai confini dell'Europa senza documenti o talvolta con documenti contraffatti. È importante ricordare e tenere in considerazione che uno dei motivi per cui non ne sono in possesso, è che il più delle volte, come abbiamo visto, essi provengono da paesi politicamente instabili, da stati falliti o in preda a guerre civili; di conseguenza è molto difficile che possano procurarsi un passaporto o i documenti necessari per entrare legalmente nell'Unione Europea. Considerando che la realtà dalla quale scappano continua ad essere insostenibile, il fatto di non possedere dei documenti validi, naturalmente, non li disincentiva dal tentare comunque di giungere in Europa e l'unica alternativa rimane farlo irregolarmente, cosa che comporta dei rischi estremamente alti. Il fatto che per giungere in Europa siano disposti ad attraversare il Mediterraneo su imbarcazioni precarie e del tutto approssimative, implica che abbiano tutte le intenzioni di correre qualsiasi tipo

¹⁵⁴ Amnesty International; "The Human costs of fortress Europe. Human Rights violations at EU borders" 2014.

di rischio pur di allontanarsi dai rispettivi paesi di provenienza. Come vedremo nei paragrafi successivi, complicare loro l'accesso al territorio europeo potrebbe rappresentare solo un rischio aggiuntivo.

3 Politiche di gestione delle frontiere

3.1 Frontex

Come abbiamo accennato, Triton venne creata da Frontex: l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alla frontiera degli stati membri dell'UE. Benché sia attiva solo dal 2005, il progetto di mettere in piedi un'agenzia con simili caratteristiche, venne concepito già dopo gli accordi di Schengen del 1985, occasione durante la quale cinque Stati europei (Germania, Francia, Lussemburgo, Olanda e Belgio) espressero la volontà di abolire le proprie frontiere interne, decisione che faceva concreta attuazione di uno dei pilastri fondanti il sistema Schengen: il libero movimento delle persone e dei capitali.

L'abolizione delle frontiere interne, automaticamente generò l'esigenza di coordinare le modalità di controllo delle frontiere esterne europee.

Una delle ragioni principali per cui venne creata Frontex ha a che vedere con l'incremento nel tempo dei flussi migratori diretti verso l'Europa e simultaneamente con la volontà di tenere sotto controllo tanto l'immigrazione clandestina quanto il fenomeno della criminalità organizzata ad essa correlata.

Complessivamente, l'Unione Europea dispone di 11700 km di frontiera terrestre, 45.500 km di frontiera marittima e di oltre 600 aeroporti; l'idea di concepire Frontex nasce appunto dalla volontà di considerare tali spazi secondo un'ottica comune e condivisa dagli stati membri dell'Unione.

Uno degli obiettivi dell'agenzia é precisamente quello di coordinare le operazioni congiunte tra gli Stati membri alla frontiera esterna europea, coordinare i rinvii e i rimpatri dagli stati membri ai paesi di origine, effettuare analisi del rischio relative alla sue decisioni operative e a quelle degli Stati membri, e organizzare e svolgere corsi di formazione per i membri della guardia di frontiera e i guardacoste all'interno e all'esterno dell'Unione Europea. Nonostante quanto enunciato nel suo mandato (circa il compito di assicurare che vengano rispettati i diritti fondamentali di coloro che arrivano alle frontiere¹⁵⁵) sono state mosse diverse critiche riguardo l'operato dei funzionari di Frontex, special-

¹⁵⁵ Si veda in particolare “legal and political contest”, secondo cui “The Lisbon Treaty recognizes the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the EU2 and gives the Charter the same binding legal force as the Treaties (Art 6(1) TEU). The Charter applies to the Institutions and bodies of the EU including EU Agencies. They shall respect the rights, observe the principles and promote their application in accordance with their respective powers. For law enforcement bodies in general and for Frontex in particular, the human rights potentially at stake through the sensitive nature of its activities, include, but are not limited to, the right to life, liberty and security, physical integrity and dignity, prohibition of torture and inhumane or degrading treatment, asylum and international protection, non-refoulement, non-discrimination, prohibition of slavery and forced labour, rights of the child, right to family life, right to health care, effective legal remedy and personal data protection.” Frontex; “Frontex Fundamental Rights Strategy”, Frontex Management Board, 2011.

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf

mente per quel che riguarda le attività di respingimenti dei “*sin papiers*” o circa le condizioni in cui, in alcuni casi, i migranti sono stati trattenuti all’interno dei centri di detenzione.

Come abbiamo visto nel primo capitolo, l’articolo 33 della convenzione di Ginevra proibisce agli Stati di espellere o respingere un rifugiato verso un territorio nel quale si teme che possa correre il rischio di essere perseguito o nel quale i suoi diritti umani potrebbero non essere garantiti; tale proibizione viene applicata anche a coloro cui non è ancora stato riconosciuto lo status di rifugiato e ai richiedenti asilo la cui richiesta non è ancora stata accolta o respinta.

UNHCR ha ribadito più volte la necessità di istituire procedure di controllo alle frontiere europee per assicurare che le persone in cerca di protezione abbiano effettivamente la possibilità di accedere in territorio europeo per poter presentare le richieste di asilo; tuttavia, la mancanza di un chiaro meccanismo per indagare sulle violazioni dei diritti umani nelle operazioni congiunte o nelle aree di operatività dove Frontex è presente, così come l’impossibilità di prendere in considerazione denunce individuali, rendono assai modesto l’impatto di un quadro di riferimento sul rispetto effettivo dei diritti umani.

Come riporta l’articolo quattro del codice di condotta di Frontex relativo alle operazioni congiunte, le operazioni di rimpatrio devono essere condotte umanamente e nel rispetto dei diritti fondamentali, così come sancito dalla carta europea dei diritti fondamentali e da ulteriori strumenti internazionali, in particolare nel rispetto della dignità umana, del rispetto alla vita, del principio del *non-refoulement*, del diritto di richiedere l’asilo, della proibizione alla tortura e a trattamenti e pene inumane e degradanti, del diritto alla libertà e alla sicurezza, dei diritti

del fanciullo, del diritto alla protezione dei propri dati personali, del diritto alla non discriminazione, e al rispetto della vita privata e familiare.¹⁵⁶ Ciononostante, ci sono stati casi di respingimenti avvenuti (e posteriormente denunciati da importanti organizzazioni internazionali per la tutela dei diritti umani, tra cui Amnesty International o Human Rights Watch) in cui sembra si siano verificate gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. Nel 2014 Amnesty ha stilato un rapporto all'interno del quale sono state racchiuse una serie di testimonianze di donne e di uomini i cui diritti umani sono stati ripetutamente violati mentre tentavano di entrare nella zona Comunitaria europea tramite le frontiere marittime.

Il ruolo di FRONTEX era già stato molto discusso in relazione al pieno rispetto dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati nel corso delle operazioni. Ci sono state numerose denunce da parte delle ONG che nel 2014 hanno costretto il Mediatore europeo ad avviare un'inchiesta sulla questione, alla conclusione della quale sono state fatte precise raccomandazioni all'agenzia per garantire il pieno rispetto dei diritti umani.¹⁵⁷

Come sottolinea anche il prof. de Lucas, tristemente “la priorità dell'UE e dei suoi stati membri e' quella di rafforzare le capacità dell'agenzia FRONTEX, triplicando i suoi fondi sul modello delle ope-

¹⁵⁶ Art. 4 Cap. 2, “Code of conduct for Joint Return Operations”, Frontex, Warsaw, 2013.

¹⁵⁷ Javier A. González Vega; “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

razioni Triton (nelle acque territoriali italiane) e Egeo (attiva nelle acque territoriali greche), operazioni che non sono di salvataggio, quanto piuttosto di vigilanza e controllo. Ciò significa, a quanto pare, che il nostro sforzo prioritario, qui e ora, non sia quello di garantire il diritto alla vita degli esseri umani che (...).¹⁵⁸

A.I. ha documentato i respingimenti dalla Grecia verso la Turchia a partire dal settembre 2012 raccogliendo le dichiarazioni dirette di persone che hanno deciso di condividere le loro esperienze (rifugiati e migranti, in gran parte provenienti dalla Siria e dall’Afghanistan) e che hanno effettivamente confermato di essere state maltrattate dalla polizia, dalle guardie di frontiera greca e bulgara e dalla guardia costiera greca ai confini sudorientali dell’UE, tra Bulgaria, Grecia e Turchia, oltre che **essere state illegittimamente respinte in Turchia.**

Una delle testimonianze é quella di due sorelle siriane, fuggite da Aleppo nel 2013 con l’intenzione di raggiungere l’Europa passando il confine tra la Turchia e la Grecia. Entrambe hanno affermato di essere state fermate dalle autorità greche mentre attraversavano il fiume Evros e di essere state rispedite sulla sponda turca assieme al resto delle persone con cui erano partite. Nel rapporto di Amnesty vengono riportate le testimonianze dirette di migranti e rifugiati che hanno esplicitamente sostenuto di essere stati arbitrariamente detenuti in condizioni degradanti dalle autorità greche o respinti ripetutamente e

¹⁵⁸ J. de Lucas; “Mediterraneo: el naufragio de Europa”, Tirant Humanidades, Valencia, 2016.

sommariamente dalla Grecia alla Turchia, dove avrebbero successivamente subito ulteriori maltrattamenti.¹⁵⁹

Nessuno dei testimoni ha riferito di aver subito violazioni o maltrattamenti direttamente da parte dei funzionari di Frontex, ma nello stesso documento alcuni di loro sostengono che sarebbe stato impossibile riconoscere gli operatori dell'agenzia, in quanto essi non riportavano visibilmente alcun segno di distinzione.

In un rapporto ufficiale del 2011¹⁶⁰, Human Rights Watch (da qui in avanti HRW) ha sostenuto che le attività e le modalità con le quali Frontex ha operato in Grecia durante la messa in atto di Rabit¹⁶¹ non fossero in linea con gli standard della Carta Europea dei diritti fondamentali, strumento giuridico cui Frontex é vincolato.

Il report di HRW fa specificatamente riferimento al periodo in cui hanno operato i funzionari di RABIT, operazione che è iniziata dopo l'invio da parte delle autorità greche di una richiesta alla sede Frontex di Varsavia, così come previsto dal regolamento RABIT (nonostante la decisione di adottare tale contromisure non fosse stata un'iniziativa esclusivamente del governo greco).

In tale occasione, la Commissione europea avrebbe incoraggiato la Grecia a chiedere l'aiuto di Frontex in vista dell'emergenza sbarchi, e Frontex, avendo risposto positivamente, avrebbe successivamente in-

¹⁵⁹ Amnesty International; "The Human costs of fortress Europe. Human Rights violations at EU borders" 2014.

¹⁶⁰ Human Rights Watch. The EU's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. EU: Border Agency Exposes Migrants to Abusive Conditions. Frontex Sends Migrants to Inhuman and Degrading Treatment in Greek Detention Center. 21/09/2011

¹⁶¹ RABIT (Rapid Border Intervention Team).

viato 175 guardie di frontiera per gestire l'afflusso di migranti nella regione nord-orientale della Grecia, lungo il fiume Evros al confine con la Turchia.

3.2 Joint Operation Rabit 2010

Rabit venne attivata il 2 novembre 2010 come missione d'emergenza; inizialmente il suo mandato avrebbe dovuto estinguersi il 2 dicembre dello stesso anno, tuttavia venne prolungato per altri tre mesi e successivamente sostituito dalla presenza permanente di Frontex, le cui funzioni sarebbero state le stesse.

Durante i mesi in cui i funzionari di HRW hanno esaminato la situazione, tra le mansioni degli operatori di RABIT rientrava quella di fermare i migranti che tentavano di attraversare il confine Greco, per poi condurli all'interno dei centri di detenzione previsti (spesso utilizzando autobus fornitigli direttamente da Frontex)¹⁶².

Nel dicembre del 2010, HRW ha visitato i centri di detenzione nella regione Evros e ha potuto constatare che le autorità greche trattenevano i migranti (compresi gruppi di persone vulnerabili, tra cui minori non accompagnati) all'interno dei centri di detenzione per settimane o anche per alcuni mesi e che la detenzione avveniva in condizioni inumane e degradanti.

Secondo quanto riportato dallo stesso documento risulta che “tutti i centri visitati (...) presentano una situazione simile, seppur con diversi

¹⁶² Frontex; “Rabit operation 2010 evaluation Report”, Warsaw, 2010.

gradi di gravità: sovraffollamento, sporcizia, mancanza di ventilazione, limitate possibilità di movimento, numero insufficiente di materassi, mancanza del libero accesso ai servizi, assenza di privacy e limitate accesso alle cure personali. Inoltre, molte delle persone intervistate, hanno sostenuto di aver ricevuto insulti (compresi insulti di natura razzista) e di aver subito violenza fisica da parte delle guardie presenti nei centri”¹⁶³.

Benché le detenzioni non rientrassero nel mandato di Frontex, le sue azioni hanno facilitato la detenzione dei migranti e la violazione dei loro diritti. Frontex ha agito ripetutamente durante il dispiegamento dell’operazione d’emergenza esponendo i migranti e i rifugiati a un trattamento inumano e degradante all’interno delle strutture di detenzione a Evros; in particolare ciò si è verificato nel momento in cui le guardie di frontiera che partecipano ai pattugliamenti, arrestavano i migranti che sapevano sarebbero stati condotti in strutture in cui le condizioni erano disumane e degradanti.

Nei mesi in cui RABIT é stato operativo (novembre 2010 - marzo 2011) sono stati arrestati quasi 12.000 migranti¹⁶⁴: non in ognuno di questi casi si é verificato un coinvolgimento diretto di Frontex, ma in

¹⁶³ Human Rights Watch; “The EU’s Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. EU: Border Agency Exposes Migrants to Abusive Conditions. Frontex Sends Migrants to Inhuman and Degrading Treatment in Greek Detention Center”, 2011.

¹⁶⁴ Frontex; “Rabit operation 2010 evaluation Report”, Warsaw, 2010.

molti di loro, l'agenzia ha avuto (direttamente o indirettamente) un ruolo nel facilitarne il trasferimento all'interno dei centri di detenzione. Infine, nonostante gli Stati partecipanti non abbiano esercitato comandi operativi sulle proprie guardie di frontiera coinvolte nell'operazione Rabit 2010, non possiamo escludere che cada su di loro parte della responsabilità, considerando che gli Stati partecipanti non si sono rifiutati di collaborare con il governo Greco per tutta la durata della missione. In proposito, in diversi casi la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che la delega di poteri dello Stato alle organizzazioni internazionali è limitato dall'obbligo che queste hanno nell'aderire alle norme sui diritti umani. Ai sensi di tale principio, anche gli Stati partecipanti, pur non influenzando direttamente i comandi operativi dell'operazione, divengono automaticamente responsabili per le azioni compiute dai propri funzionari e per le eventuali violazioni da essi perpetrate¹⁶⁵.

In particolare, stando a quanto sancito dalla “strategia per i diritti fondamentali” (*fundamental rights strategy*) adottata nel 2013, “gli Stati membri sono i primi responsabili per l'implementazione della legislazione nazionale, europea ed internazionale, per le azioni intraprese nel contesto delle operazioni congiunte di Frontex (incluso l'operazione Rabit) e per il rispetto dei diritti fondamentali durante lo svolgimento di tali attività. Ciò non spoglia Frontex delle sue responsabilità come coordinatore, il quale rimane pienamente responsabile per tutte le deci-

¹⁶⁵ Human Rights Watch; “The EU’s Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. EU: Border Agency Exposes Migrants to Abusive Conditions. Frontex Sends Migrants to Inhuman and Degrading Treatment in Greek Detention Center”, 2011.

sioni intraprese sotto il suo mandato; in particolare Frontex ha il dovere di creare le condizioni necessarie che assicurino che le sue attività siano in linea con i diritti umani fondamentali”.¹⁶⁶

3.3 Costruzione della fortezza Schengen

Per tutta la prima metà del 2012, la frontiera terrestre che divide la Grecia dalla Turchia é stata una delle principali rotte utilizzate da rifugiati e richiedenti asilo nel tentativo di accedere in territorio europeo; nell’agosto dello stesso anno le autorità greche lanciarono l’operazione *Aspide* (traducibile in italiano con operazione “*scudo*”) in modo tale da bloccare l’accesso ai migranti irregolari. In seguito a tale contromisura vennero costruiti 10.5 chilometri di recinzione e venne incrementato il numero delle forze dell’ordine al confine tra i due paesi, motivo per cui un numero sempre maggiore di migranti decise di cambiare rotta e tentare di raggiungere l’Europa passando per le isole greche o attraverso il confine con la Bulgaria.

In tutta risposta e per monitorare l’ingresso di migranti e rifugiati, anche le autorità bulgare hanno rafforzato il controllo frontaliero, aumentando il numero di forze dell’ordine e innalzando barriere e recinzioni.

¹⁶⁶ Punto N.13 Frontex Fundamental Rights Strategy Endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf

Negli ultimi anni, una questione preoccupante ha riguardato la gestione delle frontiere che dividono la Spagna dal Marocco e le politiche adottate dai due paesi per controllare gli ingressi e combattere l'immigrazione irregolare.

Benché l'Italia e la Grecia siano le due nazioni europee con la percentuale più alta di ingressi, anche in Spagna arriva ogni anno un numero sempre maggiore di immigrati e richiedenti protezione internazionale.

Tra il 2004 e il 2013, 28.000 persone senza documenti hanno attraversato il confine frontaliero passando per Ceuta o per Melilla, fattore che ha spinto i due governi a prendere contromisure sempre più severe con l'intenzione di limitare il più possibile il flusso migratorio.

Quello che è stato costruito tra la Spagna e il Marocco è un vero e proprio muro all'immigrazione che oltre a rappresentare un ostacolo alla rivendicazione del diritto di asilo per coloro che cercano protezione, è un pericolo per l'integrità fisica di coloro che provano a scavalcarlo. La recinzione tra i due paesi iniziò ad essere costruita alla fine degli anni '90 come risposta all'aumento dell'arrivo dei *sin papiers*; da allora i controlli alle frontiere sono diventati sempre più intensi e gli strumenti utilizzati per limitare il loro ingresso hanno iniziato a causare lesioni fisiche anche molto gravi. Il primo ostacolo posto dal governo spagnolo e che i migranti incontrano una volta giunti alla frontiera è un filo spinato che circonda le due città autonome di Ceuta e di Melilla; inoltre, a partire dal 2005, sotto il governo Zapatero, vennero costruite quelle che in castigliano si chiamano "concertinas" (un tipo di filo spinato dentato la cui funzione principale è quella di costruire cerchi spinati di alta sicurezza) con l'obiettivo di dissuadere i migranti e impedire l'intrusione di persone esterne.

Come testimonia il direttore di CEIMIGRA Josep B. Fuster, “alla fine del 2013 si accese un intenso dibattito a proposito dei cerchi spinati collocati all’esterno delle barriere costruite attorno Ceuta e Melilla, dibattito nato dalla constatazione che tale meccanismo di sicurezza produceva gravi lesioni fisiche a coloro che provavano a scavalcarle. Il dibattito circa la legittimità dell’utilizzo di tali contromisure non ha trovato lo spazio sufficiente: nello svolgimento del confronto predominò lo scontro politico tra partiti circa le azioni da intraprendere e non si entrò nel merito giuridico ed etico della questione. Ciononostante, la constatazione delle lesioni subite per chi oltrepassa le frontiere nei lembi di zona protetti, rafforza la coscienza etica della loro illegittimità. Difronte tale constatazione, il governo spagnolo ha modificato i dispositivi per impedire o rendere più complicato il passaggio installando sistemi per impedire il passaggio nella parte esterna rispetto al territorio spagnolo e finanziando la costruzione di nuovi fossati e nuove recinzioni in territorio marocchino”¹⁶⁷.

Posteriormente, oltre al collocamento dei cerchi spinati vennero installate reti metalliche, tubi e irrigatori per spruzzare liquidi urticanti e venne schierato un numero sempre maggiore di poliziotti antisommossa.

Pur essendo una questione di natura politica, il flusso migratorio proveniente dal Marocco e diretto verso la Spagna continua, evidentemente, ad essere gestito come se si trattasse di una questione di sicurezza nazionale; all’aumento degli arrivi irregolari di fatto il governo

¹⁶⁷ J. Buades Fuster; “Por Estado de Derecho, también en la frontera Sur”. - Servicio Jesuita a Migrantes SJM-España, 2015

ha risposto con controlli sempre più ristretti, muri di volta in volta più alti e una presenza delle forze dell'ordine ancora più massiccia, come ci si dovesse proteggere dai migranti e dai richiesti protezione internazionale.

É importante che venga fatta una riflessione critica in proposito, in primo luogo perché, come dicevamo, è probabile che l'utilizzo di tali strumenti causi danni fisici molto gravi e in secondo luogo perché violano specifici diritti contemplati dai trattati di diritto internazionale in materia di diritti umani. Per quel che riguarda l'integrità fisica dei *sin papiers*, innanzitutto è chiaro che può essere molto rischioso (se non fatale) tentare di oltrepassare un muro alto più di sei metri la cui cima è ricoperta di lame; inoltre secondo alcune fonti¹⁶⁸ non sono mancati episodi di violenza da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei migrati, tanto in territorio spagnolo quanto in quello marocchino. Un altro gravissimo episodio avvenuto di recente a causa della cattiva gestione delle frontiere, si é

¹⁶⁸ Per citare un esempio, stando a quanto riportato da un articolo estratto da eldiario.es “*Un giovane camerunese di 28 anni -che risponde alle iniziali ALX stava discendendo le fiancate del monte Grugo la notte del tre gennaio del 2014, dirigendosi verso la frontiera di Melilla. Tanto ALX, quanto alcuni compagni che viaggiavano assieme a lui, riuscirono a superare il doppio recinto e a raggiungere il territorio spagnolo. ALX venne in quel momento preso da vari agenti della Guardia Civil spagnola, che dopo avergli legato le mani con del nastro di nylon lo picchiarono per poi espellerlo in territorio marocchino abbandonandolo in uno stato di semi- incoscienza. Nei tre giorni successivi ALX rimase disteso e con le mani legate senza acqua ne cibo fino al momento in cui venne ritrovato da alcuni compagni. A causa della forte pressione provocatagli dai nastri di nylon, ALX perse la capacità di muovere entrambe le mani e gli ci vollero diverse settimane per guarire dai colpi subiti.*” España lleva 12 años expulsando ilegalmente inmigrantes en Melilla; El diario.es 19/11/2012

verificato il 6 febbraio 2014, giorno in cui 15 persone hanno perso la vita sulla spiaggia di Tarajal (Ceuta) mentre cercavano di raggiungere il territorio europeo. In tale occasione la Guardia Civil spagnola sparò pallottole di gomma per respingere alcuni migranti subsahariani in procinto di attraversare a nuoto le acque che separano la Spagna dal Marocco, giusto in prossimità della dogana di Tarajal e del ponte del Biutz.”¹⁶⁹

Gli esperti di migrazione e le organizzazioni che lavorano per la difesa dei diritti umani in entrambi i lati della frontiera sud dell’Europa, stimano che più 5.000 migranti (di cui la maggioranza di origine subsahariana) siano stati espulsi alla frontiera senza che venissero rispettati i principi di diritto internazionale e senza che gli venisse concessa la possibilità di richiedere l’avvio delle pratiche amministrative opportune. **Un comportamento simile da parte della Guardia Civil rappresenta a tutti gli effetti un’infrazione del diritto internazionale e della legge de extranjeria spagnola.**

Abbiamo visto che nel diritto internazionale, il principio di non refoulement protegge gli individui dalla possibilità di essere respinti verso il paese d’origine, all’interno del quale essi temono di poter essere torturati, di poter subire trattamenti disumani e degradanti, di poter essere perseguiti sulle basi delle ragioni elencate nella Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951, o di poter subire gravi violazioni dei diritti della persona umana. Come ho ricordato, la sua esistenza costituisce un limite fondamentale alla discrezione degli Stati circa il

¹⁶⁹J. Buades Fuster; “Por Estado de Derecho, también en la frontera Sur”. - Servicio Jesuita a Migrantes SJM-España, 2015, Cit. pag. 7

loro diritto di rifiutare l'ingresso nel proprio territorio di individui o espellerli dal loro lembo territoriale e rappresenta il nucleo di protezione dei rifugiati in quanto , ,teoricamente, dovrebbe assicurare che questi non si vengano a trovare nuovamente nelle condizioni disumane o degradanti dalle quali sono fuggiti.

Ebbene, tale principio, come abbiamo appena spiegato, in alcuni casi é stato evidentemente violato senza che nessuno prendesse successivamente le misure necessarie per sanzionare i responsabili di tale violazione e senza che non venissero prese contromisure aggiuntive per evitare che si potessero verificare nuovamente episodi simili.

Per quel che riguarda la legislazione spagnola, la Ley de Extranjeria¹⁷⁰ dispone che i respingimenti non possano essere immediati e sommari; al contrario esige che vengano effettuate le adeguate procedure amministrative e che prima di effettuare il rimpatrio di un cittadino terzo, venga firmato un attestato che ne giustifichi l'attuazione legale (escludendo dunque la possibilita che lo straniero possa essere espulso senza che la sua pratica sia stata prima sottoposta alle procedure previste).

Oltre ad utilizzare la "rotta marittima" (le cui destinazioni principali, come abbiamo detto, sono l'Italia e la Grecia) una seconda strada utilizzata dai migranti e dai richiedenti asilo è la rotta balcanica. Quello che fanno i migranti in questo caso é un percorso che a partire dalla

¹⁷⁰ Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Turchia, attraversa la Grecia, la Macedonia, la Bulgaria, la Serbia, la Croazia e la Slovenia, ed è il percorso (numericamente più importante di quello del mediterraneo) più utilizzato dai migranti e dai rifugiati diretti verso la Germania e verso i paesi nordici.¹⁷¹ Benché in passato i migranti si fossero già serviti della rotta balcanica per raggiungere l'Europa più settentrionale, nel corso del 2014 la guerra in Siria ha fatto della Turchia divenisse il principale paese d'accoglienza di profughi e richiedenti asilo; tuttavia, e a fronte del fatto che la Turchia non avrebbe potuto accogliere un numero così alto di rifugiati, nel 2015 la situazione ha iniziato a cambiare e un crescente numero di siriani ha cominciato a servirsi della rotta balcanica per raggiungere l'Europa. "Di fronte all'aumento esponenziale del numero di persone in arrivo oltre che delle vittime nelle traversate dell'Egeo, nei Balcani emergevano le tensioni tra i paesi interessati dai flussi. Il governo della Macedonia sceglieva di chiudere le proprie frontiere con la Grecia per alcuni giorni, in conseguenza dell'instabilità che da mesi regnava nel paese; tra Serbia e Croazia si scatenava una breve guerra commerciale, con la chiusura reciproca del passaggio di merci e dimostrando quanto siano ancora precari i passi avanti fatti in tema di riconciliazione regionale; in Slovenia e Croazia riemergevano antichi contenziosi di confine legati al dispiegamento di una barriera di filo spinato da parte della autorità slovene."¹⁷²

Uno dopo l'altro, i paesi dell'Europa dell'est hanno cominciato ad erigere barriere l'uno di fronte all'altro, in parte a causa dell'incapacità di

¹⁷¹ Osservatorio Balcani e Caucaso. L'Europa e la rotta Balcanica. 2015

¹⁷² Osservatorio Balcani e Caucaso; "L'Europa e la rotta Balcanica", 2015.

affrontare comunemente il problema dei flussi migratori e in parte nella speranza di limitarne la portata.

Cominciando dall'Ungheria, nel 2015 il premier conservatore Viktor Orbàn espresse molto chiaramente la volontà di bloccare i vari punti di accesso dai quali i migranti sarebbero potuti entrare e nel giugno dello stesso anno il ministro degli esteri Peter Szijjarto annunciò che l'Ungheria avrebbe presto innalzato “un muro ai confini con la Serbia per tenere fuori gli immigrati”, riferendosi alla costruzione di una barriera alta 4 metri e lunga 175 chilometri.

Sulla scia di quanto messo in atto dall'Ungheria, anche la Slovenia nel 2015 avviò la costruzione della frontiera lungo il confine con la Croazia, la quale a sua volta chiuse i valichi frontalieri con la Serbia.

Più recentemente, nei primi mesi del 2016, anche in Austria si è cominciato a parlare dell'eventualità di aumentare i controlli alle frontiere ed innalzare barriere per impedire che i migranti in posizione irregolare potessero attraversare il confine italo- austriaco ai valichi di Treviso, Brennero e Resia; attuazione volta a mettere in pratica la decisione del governo austriaco di limitare il numero di ingresso per i richiedenti asilo, fissato per un numero di 80 persone al giorno.

4 Accordi bilaterali con i paesi di transito e di partenza

Come ho appena spiegato, le politiche europee in materia di gestione delle frontiere sembrano essere state implementate con l'intento di bloccare l'accesso ai migranti extraeuropei, causando in alcuni casi gravi violazioni di diritti umani. Concentriamoci adesso su un ulteriore aspetto delle politiche relative alla gestione dei flussi migratori, ovvero gli accordi stipulati tra l'Unione Europea e alcuni paesi terzi.

Nell'ottobre del 2015, la Commissione europea pubblicava un documento ufficiale nel quale esplicava i motivi principali per cui sarebbe stato necessario coordinare le attività di intervento in materia di migrazione con la Turchia, in modo tale da fronteggiare quella che è stata definita dalla Commissione Europea "una crisi senza precedenti" in riferimento all'arrivo massiccio dei rifugiati.¹⁷³

Il 15 ottobre dello stesso anno, la Commissione discuteva un accordo con la Turchia su un piano d'azione congiunto con il fine di intensificare la cooperazione per la gestione dei flussi migratori irregolari e affrontare la crisi dei rifugiati. Il piano d'azione venne successivamente attivato durante l'incontro svoltosi il 29 novembre 2015 tra UE e Turchia.

¹⁷³ European Commission - Fact Sheet EU-Turkey joint action plan. MEMO/15/5860 , 2015.

4.1 EU-Turkey joint action plan

Il Joint Action Plan (piano d'azione congiunto) “identifica una serie di azioni la cui implementazione deve essere intesa come una questione di primaria importanza tanto dall’Unione Europea quanto dalla Repubblica turca, con l’obiettivo di supportare gli sforzi fatti dalla Turchia nella gestione del massivo flusso di persone bisognose di protezione temporanea¹⁷⁴”.

Secondo quanto stipulato, il piano concordato prevedrebbe di far fronte alla crisi affrontando le cause che hanno generato il massiccio flusso di migranti Siriani, supportando sia i Siriani che godono della protezione temporanea quanto le loro comunità di accoglienza presenti in Turchia, e rafforzando la cooperazione con la Repubblica turca in modo tale da prevenire il flusso di migranti irregolari verso l’Unione Europea. Stando a quanto riportato dal documento ufficiale della Commissione Europea, l’implementazione del piano sarà guidato e supervisionato tanto dalla Commissione Europea, quanto dal governo turco tramite la costituzione di un working group sulla migrazione.

Secondo quanto concordato, il piano verrebbe suddiviso in due fasi: la prima finalizzata a supportare logisticamente la popolazione siriana che gode della protezione temporanea, e la seconda a rafforzare la cooperazione per prevenire l’immigrazione irregolare.

¹⁷⁴ European Commission; “Fact Sheet EU-Turkey joint action plan”, MEMO/15/5860, 2015.

Come previsto per la prima fase del piano congiunto, le parti coinvolte si impegnano a intraprendere le seguenti misure: l'Unione Europea, ad erogare i fondi il più rapidamente possibile (nel cui utilizzo verrà data priorità a specifiche azioni tra cui: assistenza umanitaria immediata, supporto amministrativo, legale e psicologico della popolazione siriana, valorizzazione della loro autosufficienza e della loro partecipazione nell'economia del paese, inclusione sociale della popolazione siriana durante il soggiorno in Turchia, un migliore accesso all'istruzione a tutti i livelli e azioni di sostegno alle comunità di accoglienza nei settori delle infrastrutture e dei servizi).

Inoltre, l'Unione si impegna a fornire assistenza umanitaria immediata alla Turchia tramite il sostegno di organizzazioni umanitarie competenti, in modo da soddisfare i bisogni umanitari più urgenti e allo stesso tempo rispondere alle esigenze create dalla crisi dei rifugiati.

Da parte sua, il governo turco si impegna a:

- i) intensificare l'effettiva implementazione della legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale adottando la legislazione necessaria e aumentando la consapevolezza circa il suo contenuto tra tutte le parti interessate;
- ii) assicurarsi che tutti i migranti siano registrati e che siano dotati dei documenti necessari con l'obiettivo di costruire una strategia più efficiente nella gestione dei flussi migratori;
- iii) adottare e implementare le politiche, i programmi e una legislazione adeguata per far sì che i siriani che godono della protezione temporanea abbiano accesso ai servizi pubblici per tutta la durata della loro

permanenza in Turchia (tra cui, l'accesso all'educazione, alla sanità pubblica e la partecipazione alle attività economiche del paese);
iv) che le persone più vulnerabili siano identificate ed accudite.¹⁷⁵

Per quel che riguarda la seconda parte del Joint Plan e per limitare il flusso di migranti irregolari verso l'Europa, l'Unione si impegna, tra le altre cose, ad informare i rifugiati circa i rischi collegati alle partenze irregolari, a rinforzare il sistema di controllo costiero Turco e a supportare la Turchia nella lotta al traffico illegale di migranti, aumentare il sostegno finanziario offerto alla Turchia per aiutarla a soddisfare i requisiti per la liberalizzazione dei visti e in particolare per sostenerla nel rafforzamento dell'attuale sistema di asilo e di immigrazione.

Da parte sua, la Turchia, si impegna, tra le altre cose, a rafforzare le capacità di intercettazione della Guardia Costiera Turca, aumentare la cooperazione con le autorità greche e quelle bulgare per prevenire l'immigrazione irregolare attraverso i confini comuni, mettere in atto il *tri-partite agreement* (accordo firmato tra la Grecia, la Turchia e la Bulgaria il 25 maggio del 2015 e creato per consentire la condivisione delle informazioni in tempo reale tra la polizia di frontiera), riammettere i migranti irregolari che non hanno bisogno di protezione internazionale, assicurarsi che le procedure di asilo già avviate vengano portate a termine; intensificare la lotta contro le reti criminali coinvolte nel traffico di migranti (in particolare aumentando la cooperazione opera-

¹⁷⁵ European Commission; "Fact Sheet EU-Turkey joint action plan", MEMO/15/5860, 2015.

tiva tra e fra le autorità di polizia turche e le loro controparti degli Stati membri dell'UE e le agenzie dell'UE), intensificare lo scambio di informazioni e la cooperazione con l'Unione europea e i suoi Stati membri.

Sulla base di quanto disposto dal Joint Action Plan, il 18 marzo del 2016 l'Unione Europea e la Turchia firmarono l'accordo bilaterale finale, con l'intenzione di porre fine ai flussi di migranti irregolari.

4.2 EU-Turkey Agreement

Riassumendolo in brevi punti, l'accordo stipulato tra l'Unione e la Turchia prevede quanto segue:

- i) Tutti i nuovi migranti irregolari diretti dalla Turchia alla Grecia a decorrere dal 20 marzo 2016, saranno rimandati in Turchia;
- ii) Per ogni siriano rimandato in Turchia dalla Grecia, un altro verrà ricollocato in uno dei paesi dell'UE, e per far sì che tale sistema funzioni effettivamente, tutti gli Stati membri dovranno offrire un numero sufficiente di posti disponibili per il ricollocamento.
- iii) La Turchia prenderà tutti i provvedimenti necessari per prevenire la creazione di nuovi tragitti illegali (via mare e via terra) altrimenti potenzialmente utilizzabili dai migranti irregolari per giungere dalla Turchia all'UE;
- iv. Una volta che il flusso di immigrazione irregolare tra la Turchia e l'UE sarà diminuito, verrà attivato uno schema di ammissione umanitaria volontaria;
- v) Il processo di liberalizzazione dei visti sarà accelerato con il fine di eliminare l'obbligo del visto per i cittadini turchi al più tardi entro la fine di giugno 2016. La Turchia prenderà tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti rimanenti;
- vi) L'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà l'erogazione dei 3 miliardi di Euro previsti per il Fondo per i rifugiati in Turchia. Una volta che queste risorse verranno utilizzate a pieno, l'UE erogherà ulteriormente 3 miliardi di euro entro la fine del 2018;

vii) L'UE e la Turchia lavoreranno per migliorare le condizioni umanitarie all'interno della Siria. "As already stated by the European Council, the EU is ready to work with Turkey to improve humanitarian conditions inside Syria which would allow refugees to live in areas which will be safer. To be successful, it is fundamental that the commitments made by the International Syria Support Group in Munich on 11-12 February are swiftly implemented in full by all parties"¹⁷⁶.

Per quel che riguarda il primo punto, ovvero quello relativo al ricolloca-mento in territorio turco dei migranti irregolari (dunque a coloro la cui domanda di protezione viene riconosciuta come inammissibile), si prevede che chiunque venga considerato come tale, sia suscettibile al ricolloca-mento. In proposito c'è da tenere in considerazione che il diritto comunitario vigente in materia di migrazione prevede che le ri-chieste possano essere giudicate infondate in alcune specifiche circo-stanze: secondo la legislazione europea¹⁷⁷ "Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile in specifici casi: quando un altro Stato membro ha già concesso protezio-ne internazionale; se un paese che non è uno Stato membro è conside-

¹⁷⁶European Commission; "Factsheet on the EU-Turkey Statement", MEMO/16/963, 2016.

¹⁷⁷ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Direttiva 2013/32/UE Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX %3A32013L0032](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032)

rato paese di primo asilo del richiedente; se un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente; se la domanda è una domanda reiterata (...) ¹⁷⁸.

Per comprendere a pieno i criteri secondo cui una specifica domanda di protezione possa essere ammessa o meno, esplicherò brevemente i concetti seguenti:

Concetto di paese di primo asilo. Ai sensi dell'articolo 35 (Sezione III) direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente qualora: quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di «non-refoulement».

Concetto di paese di origine sicuro. Ai sensi dell'articolo 36 (Sezione III) Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se: questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese, e

¹⁷⁸ Ibidem, Sezione II, Articolo 33.

non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all'applicazione del concetto di paese di origine sicuro.

Concetto di paese terzo sicuro. Ai sensi dell'articolo 38 (Sezione III) Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra; è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra (...).

Le basi legali per i ricollocamenti immediati risiedono sull'accordo bilaterale di ammissione precedentemente stipulato tra la Grecia e Tur-

chia nel 2002, mentre a partire dal primo Aprile 2016 faranno riferimento all'accordo bilaterale UE- Turchia.

Per quel che riguarda il secondo punto dell'accordo, in virtù della dichiarazione, l'UE consentirà il reinsediamento di un siriano proveniente dalla Turchia entro i confini UE per ogni siriano rinvio dalle isole greche in Turchia. La priorità sarà data ai migranti che non sono precedentemente entrati o non hanno tentato di entrare nell'UE in modo irregolare¹⁷⁹.

Secondo quanto previsto, i primi reinsediamenti di persone provenienti dalla Turchia si sono svolti il 4 e 5 aprile 2016, mentre il rinvio dei migranti irregolari in Turchia è iniziato il 4 aprile dello stesso anno.

¹⁷⁹ Commissione europea; “Gestire la crisi dei rifugiati: attuazione della dichiarazione UE-Turchia” Bruxelles, 2016.

4.3 Relazioni politiche tra la Turchia e l'Unione Europea

Il ruolo della Turchia come “paese di transito” per migranti irregolari, ha continuato negli anni ad assumere sempre maggiore rilevanza politica, tanto per quel che riguarda la gestione stessa del paese, quanto le relazioni politiche intrattenute con l'Unione Europea. I loro rapporti hanno iniziato ad intensificarsi a partire dal 1963, anno in cui la Turchia divenne membro associato dell'allora Comunità Economica Europea. *“It is precisely this inter-linked process of EU-Turkey relations since the early 1960s and the dynamics and changing mechanisms of the international migration system between Turkey and EU States since the 1990s that represents a turning point in the transformation and evolution of Turkey's migration policies”*¹⁸⁰.

Con l'obiettivo di diventare membro a pieno titolo dell'Unione Europea, il governo Turco si è visto costretto a modificare la propria legislazione in materia di asilo e migrazione, in modo tale da rientrare negli standard europei e soddisfare i requisiti richiesti. Nel 2002 la Turchia adottò una legislazione per criminalizzare il traffico illegale; l'anno seguente venne emanata una legge per regolare il permesso di lavoro degli stranieri (Work Permits for Foreigners, 2003) e successivamente venne modificata la legge sulla cittadinanza i cui cambiamenti avreb-

¹⁸⁰ Ahmet İçduygu, “Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the UE”; *Istituto affari Internazionali*, 2015.

bero avuto affetto sulla regolazione dell'immigrazione illegale e sul rispetto dei diritti dei migranti¹⁸¹.

Ad ogni modo, il primo passo significativo in materia di migrazione (in ambito giuridico), venne compiuto nel marzo del 2005, quando il governo Turco stilò il piano d'azione per l'asilo e l'immigrazione (*Action Plan on Asylum and Migration*) attraverso il quale venne organizzato e stilato un calendario per lo sviluppo efficiente di un nuovo sistema per la gestione dell'asilo. Infine nell'aprile del 2013 il Governo turco emanò la legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale per la gestione dell'immigrazione in linea con i parametri richiesti dall'Unione Europea.

Ciononostante e malgrado gli sforzi fatti dalla Turchia, rimangono ancora seri dubbi circa le effettive capacità del governo di poter gestire i flussi migratori in piena conformità con gli standard internazionali.¹⁸²

Vista la sua prossimità geografica con paesi politicamente instabili (tra cui Siria, Iraq, Iran, Afghanistan) e considerando la sua vicinanza al territorio Europeo, la Turchia è diventata a tutti gli effetti un paese di transito per coloro che tentano di raggiungere l'Europa; di fatti, come ho spiegato nei paragrafi precedenti, la rotta balcanica si è rapidamente affermata come la più frequentata con un volume di traffico senza precedenti, con circa 900 mila migranti su un totale di 1,1 milioni che sono entrati irregolarmente nell'UE. Tra i profughi che usano la rotta

¹⁸¹ A. İçduygu, "Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the UE"; *Istituto affari Internazionali*, 2015.

¹⁸² Andrea Bertomeu Navarro; El acuerdo Unión Europea-Turquía y la bipolaridad del discurso político europeo en torno a Turquía como país seguro, Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU 2016

balcanica, il 50% viene dalla Siria, il 20% dall’Afghanistan e il 7% dall’Iraq, attestando l’assoluta centralità della Turchia come porta d’ingresso verso l’Europa dei flussi migratori originati nel quadrante mediorientale.¹⁸³

Nonostante la Turchia abbia firmato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967, mantiene ancora la clausola di limitazione geografica secondo la quale si riserva il diritto di accogliere unicamente le domande di asilo avanzate da individui provenienti da paesi europei e la fermezza del governo turco nel non eliminare detta clausola, se da una parte rende scomodo il regime d’asilo per i richiedenti, dall’altra continua ad attirare serie critiche da parte della comunità internazionale.

Come sostiene Andrea Bertomeu Navarro, il problema maggiore riguarda il fatto che la Turchia abbia ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 mantenendo una limitazione geografica con una restrizione nei confronti dei richiedenti non europei, riconoscendo in tal modo come rifugiati solamente gli europei.

Di conseguenza la maggior parte dei richiedenti asilo che arrivano in Turchia non vengono riconosciuti come rifugiati e anche quando potessero accedere a un regime di protezione temporanea, vengono limitati i loro diritti fondamentali, conclusione che ha portato il comitato

¹⁸³L. Marinone; “Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara”, Centro Studi internazionali, 2016.

dei diritti umani a sostenere che la legislazione attuale non offre sufficiente protezione per i rifugiati.¹⁸⁴

Ad esempio, per via della clausola di limitazione geografica, i rifugiati siriani in Turchia non possono essere registrati come tali, piuttosto possono godere della "protezione temporanea" (recentemente formalizzata con l'introduzione della legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale) secondo cui gli stranieri non europei hanno il diritto di risiedere asilo in territorio turco per un periodo limitato, alla fine del quale è previsto il loro ricollocamento in paesi terzi (motivo per cui la maggior parte di loro preferisce tentare di giungere in Europa pur trovandosi in posizione irregolare).¹⁸⁵

Il 17 aprile del 2013, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite pubblicava un rapporto ufficiale riguardante un'analisi della tutela dei diritti dei migranti in Grecia e in Turchia, all'interno del quale l'autore del rapporto scrisse *“Concerning the pending conclusion of the EU-Turkey readmission agreement, the Special Rapporteur is concerned that this agreement focuses almost exclusively on combatting irregular migration and does not sufficiently ensure respect for the human rights of migrants. While Frontex conducts screenings of newly arrived migrants in Greece in order to determine their nationality and*

¹⁸⁴ Andrea Bertomeu Navarro; El acuerdo Unión Europea-Turquía y la bipolaridad del discurso político europeo en torno a Turquía como país seguro, Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU 2016

¹⁸⁵ A. İçduygu, “Turkey’s Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the UE”; *Istituto affari Internazionali*, 2015.

thus facilitate their readmission, the European Union does not provide Greek authorities with assistance to identify whether persons to be readmitted are in need of international protection. The Special Rapporteur urges the European Union to ensure that this agreement is not implemented at the expense of the human rights of migrants who are proposed for readmission”¹⁸⁶.

L'accordo bilaterale firmato dalla Turchia e dall'Unione è stato aspramente criticato da una serie di organizzazioni internazionali e da organizzazioni umanitarie, tanto per via della natura legale e logistica dell'accordo stesso quanto per le reali capacità dimostrate dal governo Turco nel tutelare i diritti fondamentali della persona e i diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Sempre secondo A. B. Navarro, la Turchia ha una storia marcata dalla repressione e dalla persecuzione delle minoranze (in particolare modo la curda e la romena). Esecuzioni extragiudiziali, torture e sparizioni forzate di oppositori politici, dissidenti o sparizioni di attivisti dei diritti umani sono all'ordine del giorno da parte delle forze di sicurezza dello Stato, che raramente vengono ritenute responsabili dinanzi alla legge, dando una sensazione di impunità quasi totale. Inoltre, il clima di tensione, come confermato dal tentato colpo di stato perpetrato il 15 Luglio 2016 e il crescente autoritarismo del governo turco hanno portato a un aumento delle tensioni politiche ed etniche, un problema che colpisce direttamente i rifugiati che entrano nel territorio turco dalla

¹⁸⁶ United nation General Assembly “Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau”, 2013.

Siria. In tale scenario, i richiedenti asilo e protezione internazionale trovano in una situazione particolarmente vulnerabile.¹⁸⁷

Nell'accordo bilaterale con la Turchia viene specificato che le richieste di asilo ricevute in Grecia, dovranno essere analizzate caso per caso in linea con il diritto internazionale ed europeo; che non dovrà essere violato il principio del *non refoulement* e che non saranno effettuati rinvii di massa.¹⁸⁸ Vigendo il principio del *non refoulement*, i migranti che giungono in Grecia non possono essere respinti *tout-court*, piuttosto hanno il diritto di essere identificati ed interrogati singolarmente, dunque dal punto di vista normativo non verrebbero violate le norme europee ed internazionali sulla tutela dei rifugiati, dei migranti e dei richiedenti asilo. Tuttavia le operazioni di identificazione del singolo richiedono un'organizzazione logistica che Atene, senza il supporto esterno, ha dimostrato di non possedere.

In secondo luogo, come ho accennato, l'Unione Europea ha subordinato l'accettazione della Turchia come Stato membro all'obbligo di soddisfare una serie di requisiti minimi in linea con il diritto internazionale ed europeo.

Quando gli Stati membri dell'UE si impegnano nel considerare un paese come potenziale membro, controllano che il candidato in questione

¹⁸⁷ Andrea Bertomeu Navarro; El acuerdo Unión Europea-Turquía y la bipolaridad del discurso político europeo en torno a Turquía como país seguro, Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU 2016

¹⁸⁸ Commissione Europea; "Factsheet on the EU-Turkey Statement", MEMO/16/963, 2016.

soddisfi i cosiddetti criteri di Copenaghen, in base a cui lo stato deve dimostrare, tra le altre cose, di garantire alla popolazione:

- i) processi di governance liberi e democratici;
- ii) l'effettività dello Stato di diritto;
- iii) il rispetto di diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze¹⁸⁹.

Nel caso della Turchia, tra gli obblighi da ottemperare rientrava inoltre quello di osservare le implicazioni derivanti da una serie di convenzioni che aveva già firmato, tra cui:

- i) la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al protocollo del 1967;
- ii) le Convenzioni internazionali sul transito e sull'estradizione;

¹⁸⁹ Criteri di adesione (criteri di Copenaghen) Il trattato sull'Unione europea definisce le condizioni (articolo 49) e i principi (articolo 6, paragrafo 1) a cui tutti i paesi che desiderano diventare membri dell'Unione europea (UE) devono conformarsi. Per ottenere l'ammissione, è necessario soddisfare alcuni criteri. Tali criteri (noti come criteri di Copenaghen) sono stati definiti in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e migliorati in occasione del Consiglio europeo di Madrid nel 1995. Essi sono: 1-la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; 2-l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; 3-l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l'«acquis»), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Per avviare i negoziati di adesione all'UE, un paese deve soddisfare il primo criterio. EUR-LEX L'accesso al diritto dell'Unione Europea. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=it

- iii) la convenzione del 1966 sui diritti politici e civili;
- iv) la convenzione delle nazioni Unite del 1984 contro la tortura;
- v) la carta EU del 2000 sui diritti fondamentali.

Pur considerando tali condizioni, sembra che gli accordi tra l'Unione Europea e i paesi terzi abbiano fino ad oggi fallito nell'assicurare i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, in particolare per quel che riguarda il diritto a non essere respinti e il diritto a richiedere la concessione dell'asilo.¹⁹⁰ In quest'ottica è senza dubbio rischioso stipulare un accordo con la Turchia, considerato che è un paese su cui si nutrono ancora dubbi circa le sue capacità di tutelare i diritti dei migranti.

Fino a che punto possiamo dunque considerare la Turchia come un paese sicuro?

In primo luogo, secondo l'articolo 39, sezione III della direttiva recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale¹⁹¹, un paese terzo può essere considerato come un **paese terzo sicuro** se:

- i) ha ratificato e osserva la convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche;
- ii) dispone di una procedura di asilo prescritta per legge;

¹⁹⁰Euro-Mediterranean Human Rights Networks; "An EU-Turkish agreement Undermining the of migrants, refugees and asylum seekers", Policy brief, 2013.

¹⁹¹Direttiva 2013/32/UE Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

iii) ha ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ne rispetta le disposizioni, comprese le norme riguardanti i ricorsi effettivi.

Nel caso specifico della Turchia non viene soddisfatto il primo requisito, considerato, come dicevo poc'anzi, che il governo turco continua a mantenere attiva la clausola territoriale. Inoltre, uno dei principali problemi dal punto di vista legale è che la Turchia non ha ratificato la convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. Per ottemperare a tale mancanza, nell'accordo è stata inserita una clausola specifica in base a cui la Turchia s'impegnerebbe a rispettare i diritti dei migranti in conformità agli standard internazionali. L'accordo prevede che "l'Unione Europea accetta l'impegno di Ankara la quale ha sostenuto che i migranti tornati in Turchia verranno protetti in base agli standard internazionali"¹⁹², pur non facendo riferimento alla necessità che Ankara ratifichi la convenzione.

Inoltre la direttiva 2013/32/EU stabilisce che "un paese è considerato paese di origine sicuro se sulla base del suo status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, può essere dimostrato che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni (...) né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a cau-

¹⁹² L'accordo sui migrati viola il diritto internazionale. Internazionale, 18 marzo 2016. <http://www.internazionale.it/notizie/2016/03/18/unione-europea-turchia-migranti-diritto>

sa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". L'art. 38 della stessa direttiva detta gli *standard* e le tutele che ci si deve accertare siano rispettate in uno Stato terzo perché esso possa essere considerato sicuro. Tra questi si ricordano la possibilità di richiesta dello *status* di rifugiato ed il rispetto dei diritti umani fondamentali.

C'è da dire che attualmente non esiste ancora una lista comune europea di paesi terzi considerati sicuri, benché sia stata effettivamente avanzata la proposta di regolamento da parte del parlamento Europeo e del Consiglio.¹⁹³

Fino ad oggi, solo 12 dei 28 stati membri dell'Unione hanno creato una lista nazionale di paesi terzi considerati sicuri e tra di loro, solo uno (la Bulgaria) ha incluso la Turchia all'interno della propria lista.

Pur avendo vinto le elezioni del 2015 con il 49,46% dei consensi, il presidente turco Erdogan (Partito per la giustizia e lo sviluppo, AKP) ha una serie di sfide davanti a se per quel che riguarda il raggiungimento della stabilità democratica del paese; di fatto, se da una parte continua il conflitto con il partito dei lavoratori curdo (PKK), simultaneamente é in corso una violenta repressione militare nel sud est del

¹⁹³Proposta di Regolamento Del Parlamento Europeo e Del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri i fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/ UE. Commissione Europea, Bruxelles, 2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_it.pdf

paese. Oltretutto il “*crescente autoritarismo che attraverso la chiusura o la procedura di amministrazione controllata dai giornali e dai canali tv (...)*”¹⁹⁴ ha proseguito allo smantellamento del movimento di Hizmet, uno dei principali partiti di opposizione del AKP.

In secondo luogo, la questione relativa alla procedura dell’asilo in Turchia è piuttosto controversa.

Come ho ribadito, il governo Turco continua a mantenere la clausola di territorialità nei confronti di cittadini terzi, decisione che implica una serie di problematiche nella gestione delle procedure d’asilo.

I cittadini siriani ad esempio possono godere della cosiddetta “protezione temporanea”, regolata per la prima volta dal governo turco nel 2011. Secondo l’UNHCR i termini legali della direttiva sulla protezione temporanea erano in linea con gli standard internazionali, garantivano l’accesso al territorio turco e alla protezione contro il *refoulement* e assicuravano ai cittadini siriani l’utilizzo dei servizi basici.

Successivamente il governo approvò la prima parte della legislazione sul primo asilo (legge N. 6458 “*on foreigners and international protection*” entrata in vigore l’11 aprile del 2014) che si limitava ad esporre i termini del concetto di protezione temporanea, non regolandone in alcun modo la concessione effettiva.

La seconda parte della legge venne finalmente approvata nell’ottobre del 2014 e se correttamente applicata, avrebbe le potenzialità di offrire una solida base legale ai rifugiati siriani: alcuni diritti -come il diritto

¹⁹⁴ L. Marinone; “Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara”, Centro Studi internazionali, 2016.

di rimanere sul territorio turco e l'accesso gratuito ai servizi sanitari-dovrebbero avere una base solida nella legislazione turca. Tra le altre cose, la Direttiva esclude che le persone possano essere punite per essere entrate ed aver risieduto illegalmente sul territorio (Art. 5); esclude il *refoulement* (Art. 6); fornisce ai cittadini terzi una carta di identità che può essere utilizzata per accedere alla scuola statale e per richiedere il permesso di lavorare (Art. 22); rende più immediato l'ottenimento del visto lavorativo (Art. 29); prevede servizi gratuiti di traduzione (Art. 30) ed elimina l'obbligo di ottenere un visto di uscita per coloro che dovrebbero essere ricollocati in altri paesi (Art. 44)¹⁹⁵.

Ciononostante, nei mesi di novembre e dicembre del 2015, Amnesty International ha raccolto oltre cinquanta interviste fatte a immigrati e rifugiati siriani precedentemente detenuti in Turchia all'interno di centri di detenzione e dalle cui testimonianze emerge un quadro preoccupante della situazione attuale circa la tutela effettiva dei diritti dell'uomo e dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo.

Secondo quanto riportato, *“According to consistent accounts by refugees and asylum-seekers, in September 2015 the Turkish authorities began apprehending some of those who attempted to cross irregularly to the EU, and transporting them more than a thousand kilometers by bus to isolated detention centres in the South or east of the country. According to these accounts, people’s access to the outside world was cut off, with mobile phones confiscated and visits by lawyers and fami-*

¹⁹⁵ Amnesty International; “Struggling To Survive, Refugees From Syria In Turkey”, 2014.

*ly members forbidden. Refugees and asylum-seekers said they were detained for between several weeks and approximately two months, and were not given any reasons for their detention. Some of those detained reported that they were physically ill-treated by officials. The detention described by dozens of refugees and asylum-seekers to Amnesty International was arbitrary, and therefore unlawful (...). Interviewees told Amnesty International that there were hundreds of other detainees from source countries for refugees, such as Afghanistan, Iran, Iraq, Sudan and Syria (...). Many of the cases of unlawful detention were followed by the authorities forcibly returning refugees and asylum-seekers to Syria and Iraq.*¹⁹⁶

Stando a quanto riportato dalle testimonianze raccolte, dunque la Turchia non solo non avrebbe rispettato alcuni dei principi fondamentali del diritto internazionale (tra cui l'art. 33 della convenzione di Ginevra, relativo al non refoulement), ma avrebbe altresì violato ripetutamente i diritti fondamentali dell'uomo.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Amnesty International; "Europe's Gatekeeper; Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey", 2015.

¹⁹⁷ Tra i diritti violati dal governo turco, rientrano in questo caso: Il diritto di chiedere asilo (diritto sancito nella dichiarazione universale dei diritti umani e nella convenzione di Ginevra del 1951); il principio del non refoulement; il divieto all'uso della forza, della tortura, e all'utilizzo di pene inumane e degradanti (pilastro del diritto internazionale sancito nella Convenzione contro la tortura e nella stessa costituzione turca). La Turchia ha oltretutto violato l'articolo 6 del patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (ICCPR, 1966), il quale prevede che "1. Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve esser protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita 2. Nei paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, in conformità alle leggi vigenti al momento in cui il delitto fu commes-

Considerando tali premesse, era naturale che l'accordo stipulato tra l'Ue e la Turchia sollevasse critiche e preoccupazioni, in particolar modo all'interno degli ambienti delle organizzazioni internazionali e tra le organizzazioni umanitarie che si occupano della tutela dei diritti umani.

In merito a questa specifica questione l'Unione sembra aver assunto un atteggiamento contraddittorio: nonostante continui ad essere scettica nell'accettare la Turchia come paese membro, ha comunque deciso di affidarle un compito difficilissimo e delicato: quello di gestire e di accogliere sul proprio territorio i migranti irregolari intenzionati a raggiungere l'Europa, facendo sì che il controllo del flusso migratorio diventasse oggetto di contrattazione tra l'Ue e la Turchia. Ma le concessioni politiche ed economiche offerte da Bruxelles, come abbiamo visto risultano estremamente problematiche e “da parte europea il ri-

so e purché ciò non sia in contrasto né con le disposizioni del presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. Tale pena può essere eseguita soltanto in virtù di una sentenza definitiva, resa da un tribunale competente. 3. Quando la privazione della vita costituisce delitto di genocidio, resta inteso che nessuna disposizione di questo articolo autorizza uno Stato parte del presente Patto a derogare in alcun modo a qualsiasi obbligo assunto in base alle norme della Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. 4. Ogni condannato a morte ha il diritto di chiedere la grazia o la commutazione della pena. L'amnistia, la grazia o la commutazione della pena di morte possono essere accordate in tutti i casi. 5. Una sentenza capitale non può essere pronunciata per delitti commessi dai minori di 18 anni e non può essere eseguita nei confronti di donne incinte 6. Nessuna disposizione di questo articolo può essere invocata per ritardare o impedire l'abolizione della pena di morte ad opera di uno Stato parte del presente Patto.” ICCPR, New York, 1966.

schio consiste nell'avallare implicitamente le politiche autoritarie di Ankara, tra cui la limitazione e la censura alla libertà di espressione e di stampa nonché lo stato di controllo poliziesco e militare sempre più presente nelle province sudorientali a maggioranza curda dove è in corso una vera guerra civile tra le forze di sicurezza turche e il Pkk curdo, e dove vengono denunciate pesanti violazioni dello stato di diritto”¹⁹⁸.

Inoltre, considerando le denunce presentate circa la violazione dei diritti fondamentali che il governo turco avrebbe esercitato in alcuni casi nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo, è sconcertante che l'Europa abbia deciso comunque di concludere il patto.

Anche ammesso che i leader europei non fossero al corrente del trattamento dei migranti all'interno dei centri di detenzione o del fatto che in alcuni casi venissero rimandati nei rispettivi paesi di provenienza, sarebbe stato imprescindibile che venisse instaurato un meccanismo di controllo sulla tutela dei diritti fondamentali ancora prima di siglare l'accordo bilaterale.

In linea con i propri standard democratici e per essere quanto meno coerente con i principi cui sostiene di basarsi (inserisci riferimento ai principi), l'Unione Europea, ancor prima di firmare il patto con la Turchia per la riammissione dei migranti irregolari, avrebbe dovuto:

- i) assicurarsi che la legislazione Turca sul trattamento dei migranti e sulla protezione internazionale fosse applicata correttamente e in

¹⁹⁸ Fazila Mat; La Turchia, L'Europa, i Rifugiati. Osservatorio Balcani e Caucaso. 2016

- modo conforme agli standard internazionali sulla tutela dei diritti umani;
- ii) vincolare la Turchia a ratificare la convenzione di Ginevra sui rifugiati, senza clausole territoriali;
 - iii) esigere che venissero immediatamente interrotti i rimpatri dei migranti irregolari verso i propri paesi di provenienza (considerando, come ho già detto, che la maggior parte di loro proviene da paesi non sicuri e all'interno dei quali la loro vita o le loro libertà potrebbero essere a rischio);
 - iv) assicurarsi che il rispetto dei diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari fosse la priorità assoluta nella gestione dei flussi migratori.
 - v) In ultimo, l'Unione dovrebbe fornire un supporto tecnico affinché venga monitorato ed assicurato il totale rispetto dei diritti umani in modo tale da garantire che ogni uomo rimandato in territorio Turco, non venga detenuto arbitrariamente, che non venga maltrattato, che venga informato della propria situazione, che abbia la possibilità di mettere al corrente la sua famiglia, che abbia la facoltà di poter parlare con un avvocato ed eventualmente con un traduttore e che abbia accesso alle cure mediche di cui necessita; cose che, come riportano le testimonianze raccolte da Amnesty nel 2015, sono state ripetutamente negate dalle autorità turche in diverse occasioni.

4.4 Migration compact

Sulla scia dell'accordo bilaterale firmato dalla Turchia e dall'UE, nell'aprile del 2016 il presidente del consiglio italiano, Matteo Renzi, ha avanzato una proposta ai vertici europei con l'obiettivo di continuare a lavorare sulla gestione dei flussi migratori in modo tale che i paesi di origine e di transito possano arrivare a garantire controlli effettivi delle frontiere e una riduzione dei flussi verso l'Europa.

Al momento della stesura del presente lavoro di ricerca, il Migration Compact, (così si chiamerebbe il progetto presentato dal primo ministro italiano nell'aprile del 2016) non è ancora stato approvato, benché sia stato accolto positivamente tanto dal presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, quanto dal presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker.

Considerando che al momento della stesura di questa tesi la proposta di Renzi non è ancora stata approvata, mi soffermerò solo brevemente sulla questione, semplicemente per dare un'idea al lettore di quelle che sono le possibilità attualmente discusse tra i leader europei per la gestione dei flussi migratori.

Riassumendo, il Migration Compact è stato pensato nel tentativo di trovare una soluzione comune tra gli Stati membri in materia di immigrazione e di gestione dei flussi migratori provenienti dall'Africa, e in vista di tale obiettivo l'Italia ha ipotizzato una stretta collaborazione con i paesi africani di transito da cui provengono la maggior parte dei migranti e dei richiedenti asilo (in particolar modo la Libia), un po' sulla scia di quanto stipulato tra l'Unione Europea e la Turchia.

Così come ha sostenuto il Premier italiano nella lettera di proposta indirizzata alla Commissione e al Consiglio dell'Unione Europea, “*la gestione del flusso dei migranti non è più sostenibile senza una cooperazione mirata e rafforzata con i Paesi terzi di provenienza e di transito (...) La proposta avanzata è centrata sull'idea di sviluppare un modello di offerta ai Paesi partner, all'interno del quale, alle misure proposte da parte UE (supporto finanziario e operativo rafforzato), corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo delle frontiere, riduzione del flusso dei migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni (...)*”¹⁹⁹.

Così come l'accordo con la Turchia avrebbe l'obiettivo di “*interrompere l'immigrazione irregolare proveniente dalla Turchia e diretta verso l'UE*”²⁰⁰ e dunque di restringere il flusso di migranti provenienti dal Medio Oriente (dalla Siria, dall'Iraq o dall'Afghanistan ecc.) un eventuale accordo con l'Africa restringerebbe il flusso di migranti in arrivo in particolare dall'Etiopia, dalla Somalia e dall'Eritrea.

Secondo il ministro degli interni Angelino Alfano “*quello che vale nel rapporto con la Turchia, deve valere nel rapporto UE/ Paesi dell'Africa (...)*”²⁰¹, lasciando intendere un possibile riavvicinamento

¹⁹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Immigrazione, La proposta dell'Italia all'UE. 21 Aprile 2016 <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/LetteraRenzi.pdf>

²⁰⁰ Commissione Europea; “Fact Sheet Implementing the EU-Turkey”, ME- MO/16/1221, 2016.

²⁰¹ “Nuova strage nel Mediterraneo: Oltre 400 migranti sono dati per dispersi”; Il Corriere Del Sud. 18 Aprile 2016.

con la Libia, paese di transito per la maggior parte dei migranti e dei rifugiati africani.²⁰²

Nel documento in cui Renzi propone il piano di azione alla Commissione e al Consiglio Europeo, viene specificato che in cambio di progetti per l'investimento da impiegare in paesi africani, l'Europa potrebbe aspettarsi un impegno da parte loro nella riduzione dei flussi migratori diretti verso l'Europa²⁰³.

Ancora una volta, si tratterebbe dunque di soldi in cambio di collaborazione da parte dei governi africani nella diminuzione dei flussi migratori provenienti dall'Africa.

Come dicevo, il progetto presentato non é ancora stato approvato e oltretutto, considerando che é un *work in progress*, con molte probabilità potrebbe subire modifiche anche significative; ad ogni modo si pensa di ottenerne una versione definitiva e comunemente concordata tra i paesi membri ed approvata entro la fine di giugno del 2016²⁰⁴.

Attualmente, gli aspetti più preoccupanti riguardano il tipo di accordo che potrebbe eventualmente essere raggiunto con la Libia e il fatto che nel documento ufficiale non venga menzionata la possibilità di instau-

²⁰² Amnesty International; "Libya is full of cruelty; Stories of abductions, sexual violence and abuse from migrants and refugees" 2015.

²⁰³ Migration Compact; Contribution to an EU strategy for external action on migration; http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf

²⁰⁴ A. D'Argenio; "Il patto della Ue per fermare l'arrivo dei migranti: sessanta miliardi per l'Africa", Repubblica, 2016.

http://www.repubblica.it/esteri/2016/05/22/news/sessanta_miliardi_per_l_africa_il_patto_della_ue_per_fermare_l_arrivo_dei_nuovi_migranti-140326243/

sessan-

rare meccanismi di controllo sui diritti dei migranti in transito, né su coloro che verrebbero eventualmente rimandati in territorio africano. È ben noto che la Libia sia stata protagonista in prima persona di gravissime violazioni dei diritti dell'uomo; un rapporto di Amnesty International pubblicato nel 2015 e intitolato *Libya is full of cruelty*, denuncia le modalità attraverso cui in Libia i migranti e i rifugiati vanno incontro a “*stupri, torture e sequestri a scopo di riscatto da parte dei trafficanti, allo sfruttamento sistematico ad opera dei datori di lavoro, alla persecuzione religiosa e ad altri abusi da parte di gruppi armati e bande criminali*”²⁰⁵. Sarebbe dunque imprescindibile, che ancor prima di firmare qualsiasi tipo di accordo con paesi terzi, l'UE investigasse sull'eventualità che si possano verificare abusi e violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo.

In una trasmissione radiofonica italiana²⁰⁶, il presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, pur esprimendo il proprio entusiasmo per il progetto di intervento presentato da Matteo Renzi, non ha mancato di richiamare gli Stati membri ai propri doveri.

Secondo Schulz infatti, se i paesi membri avessero accolto le politiche di ricollocamento dei migranti previste dal programma contenuto nell'Agenda Europea sull'immigrazione²⁰⁷, probabilmente l'Europa non si troverebbe ora a dover affrontare una situazione logisticamente

²⁰⁵ Amnesty International; “Libya is full of cruelty; Stories of abductions, sexual violence and abuse from migrants and refugees” 2015.

²⁰⁶ Agorà, radio tre del 6 maggio 2016.

²⁰⁷ Commissione europea. comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 13.5.2015 .

complicata come quella che invece ha di fronte. Il presidente del Parlamento europeo ha ricordato che solo alcuni degli Stati europei hanno tenuto fede ai propri impegni e che uno dei motivi per cui oggi l'Europa si trova a fronteggiare una crisi nella gestione dei rifugiati é proprio perché il piano di ricollocamento va eccessivamente a rilento.

5 Politiche di ricollocamento e di reinsediamento dei rifugiati

In un documento ufficiale del 13 maggio 2015, la Commissione Europea propose di attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3 del TFUE (per far fronte alla situazione di emergenza provocata dall'intensità dei flussi migratori), secondo cui *“Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”*. Appena qualche giorno dopo, il 27 maggio, la Commissione Europea elaborò una serie di misure da inserire nell'agenda europea per l'immigrazione che vennero approvate il mese successivo dal Consiglio Europeo.

La proposta della Commissione, in questo caso, avrebbe previsto un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale in modo da garantire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune; inizialmente, il Parlamento aveva approvato la proposta di un sis-

tema (temporaneo e d'emergenza) per il ricollocamento di 40.000 persone dall'Italia e dalla Grecia verso altri paesi dell'Unione Europea²⁰⁸ da distribuire su un periodo di due anni, mentre in un secondo momento, il Consiglio per la Giustizia e gli Affari Interni approvò la decisione di ricollocare 120.000 richiedenti asilo dalla Grecia, dall'Italia e da altri stati membri colpiti dalla crisi dei rifugiati²⁰⁹.

Secondo il meccanismo di ricollocamento previsto dalla Commissione, la chiave di distribuzione si baserebbe su *“criteri obiettivi, quantificabili e verificabili che riflettono la capacità degli Stati membri di assorbire e integrare i rifugiati, con opportuni fattori di ponderazione che tengono conto dell'importanza relativa di tali criteri”*²¹⁰. Secondo quanto previsto, la chiave si baserà sui seguenti elementi:

- a) popolazione complessiva (40%), che riflette la capacità di assorbire un determinato numero di rifugiati;
- b) PIL totale (40%), ovvero la ricchezza in termini assoluti di un paese e pertanto la capacità di un'economia di assorbire e integrare rifugiati;
- c) media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014

²⁰⁸ Comunicato stampa EuroParlamento del 9 settembre 2015. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20150903IPR91518/PE-sistema-di-distribuzione-dei-richiedenti-asilo-permanente-e-obbligatorio>.

²⁰⁹ Commissione Europea; Statement/15/5697 Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees Brussels, 22 September 2015.

²¹⁰ Agenda Europea sulla migrazione. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bruxelles, 13.5.2015

(10%) che riflettono gli sforzi compiuti dagli Stati membri negli ultimi anni;

d) tasso di disoccupazione (10%), indicatore della capacità di integrare rifugiati.

Oltre al piano di ricollocamento, nell'agenda europea per l'immigrazione venne richiamato il dovere dell'Unione di aiutare gli sfollati con bisogno di protezione tramite il reinsediamento, ovvero *“il trasferimento di singole persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su proposta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il consenso del paese di reinsediamento, a partire da un paese terzo verso uno Stato membro in cui tali persone sono ammesse e ottengono il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli concessi ai beneficiari di protezione internazionale.”*²¹¹

Anche in questo caso la condivisione del carico e delle responsabilità sarebbe stato suddiviso tra gli Stati membri sulla base degli stessi criteri oggettivi e verificabili utilizzati per le quote di ricollocamento.

Al momento dell'approvazione delle quote di ricollocamento la Finlandia si é astenuta dalla votazione, mentre quattro dei ventotto paesi membri (Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) hanno votato contro.

²¹¹ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni agenda europea sulla migrazione Bruxelles, 13.5.2015 .

Lo scetticismo dimostrato dai Stati membri nell'accettare delle quote obbligatorie che potessero vincolarli ad accogliere un numero prestabilito di richiedenti asilo, oltretutto ha suscitato lo sdegno di Jean Claude Juncker, presidente della Commissione UE, il quale non ha mancato di ricordare che paesi come la Libia o la Giordania ospitano numeri molto più considerevoli di persone, pur essendo territori notevolmente più poveri. Secondo la Decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia²¹², i numeri dei richiedenti asilo da ricollocare tra gli Stati membri avrebbero dovuto essere i seguenti: Quote dall'Italia per Stato membro (15 600 richiedenti ricollocati) Austria 462, Belgio 579; Bulgaria 201; Croazia 134; Cipro 35; Repubblica ceca 376; Estonia 47; Finlandia 304; Francia 3 064; Germania 4 027; Ungheria 306; Lettonia 66; Lituania 98; Lussemburgo 56; Malta 17; Paesi Bassi 922; Polonia 1 201; Portogallo 388; Romania 585; Slovacchia 190; Slovenia 80; Spagna 1 896; Svezia 567.

Quote dalla Grecia per Stato membro (50 400 richiedenti ricollocati) Austria 491; Belgio 869; Bulgaria 651; Croazia 434; Cipro 112; Repubblica ceca 1 215; Estonia 152; Finlandia 982; Francia 9 898; Germania 13 009; Ungheria 988; Lettonia 215; Lituania 318; Lussemburgo 181; Malta 54; Paesi Bassi 2 978; Polonia 3 881; Portogallo

²¹² Consiglio dell'Unione Europea; fascicolo inter-istituzionale: 2015/0209 (NLE) atti legislativi ed altri strumenti. Bruxelles, 22 settembre 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-12098-2015-init/it/pdf>

1 254; Romania 1 890; Slovacchia 612; Slovenia 257; Spagna 6 127; Svezia 1 830.

Nonostante il piano fosse stato approvato dal Parlamento europeo e fossero dunque state fissate le quote obbligatorie per i paesi membri, attualmente (primi mesi del 2016), diciannove dei paesi vincolati dall'accordo non hanno ancora accolto neanche un richiedente asilo.

Qui di seguito riporto i dati relativi al sostegno dei paesi membri al meccanismo di ricollocazione di emergenza, ovvero il numero di richiedenti asilo effettivamente ricollocati in ciascuno degli stati dell'Unione fino al marzo del 2016²¹³.

²¹³ europa.eu Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism. 3- may-2016 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

6 L'agenda politica Europea sull'immigrazione e le politiche relative alla gestione delle domande d'asilo.

Quella che venne presentata nel maggio del 2015 dalla Commissione europea corrispondeva, evidentemente, ad un agenda politica sull'immigrazione degna di un continente dalle lunghe tradizioni democratiche e liberali, nonché di un'Unione fondata su principi di libertà, giustizia ed uguaglianza. Secondo la Commissione, l'agenda sarebbe servita a fissare specifici livelli di azione per una politica migratoria equa, solida e realistica; azioni che, se messe in atto avrebbero assicurato all'Europa un piano politico in grado di rispettare il diritto d'asilo e di raccogliere la sfida umanitaria.²¹⁴

Oltre le azioni di ricollocamento e reinsediamento di cui ho appena parlato, all'interno del documento vennero dunque enunciati i **quattro pilastri** su cui si sarebbero successivamente fondate le azioni politiche dell'Unione in materia di migrazione e di gestione logistica dei flussi di rifugiati e richiedenti asilo:

- i) In primis, gli Stati membri si sarebbero dovuti occupare di ridurre gli incentivi che attualmente favoriscono la **migrazione irregolare** tramite una serie di interventi volti, tra le altre cose a:

²¹⁴Commissione europea. comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 13.5.2015

a. affrontare le cause dell'immigrazione attraverso la cooperazione allo sviluppo attivando partenariati con i paese di origine e di transito. Come si legge dal documento presentato dalla Commissione “Un buon esempio di quanto ci sia da guadagnare nell'intensificare la cooperazione è la Turchia che dall'inizio del 2014 ha ricevuto 79 milioni di euro a sostegno degli sforzi compiuti per alleviare la pressione sul proprio sistema di gestione dei rifugiati e prevenire viaggi perigliosi per il Mediterraneo orientale (...) per il periodo 2014-2020, gli aiuti dell'UE alla cooperazione esterna, in particolare alla cooperazione allo sviluppo, svolgono un ruolo importante nell'affrontare problemi globali come la povertà, l'insicurezza, la disuguaglianza e la disoccupazione, che sono tra le principali cause profonde della migrazione irregolare e forzata”²¹⁵;

b. varare un piano contro il traffico illegale di persone;

c. rafforzare le potenzialità operative di Frontex, ampliandone la base legale (fino ad ora i funzionari dell'agenzia devono limitarsi a coordinare le operazioni di rimpatrio mentre non possono avviarne una di propria iniziativa).

²¹⁵Commissione europea. comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 13.5.2015

ii) Per quel che riguarda il secondo pilastro, ovvero la **gestione delle frontiere**, vengono delineate alcune linee guida per l'intervento nel salvataggio di vite umane e per l'accesso di cittadini terzi alle frontiere esterne. In proposito, la Commissione prevede di presentare una proposta per il miglioramento delle cosiddette "frontiere intelligenti" in modo tale da rendere più efficaci i controlli alle frontiere e distinguere i cittadini terzi "in buona fede" da quelli irregolari e rendere più "sicure" le frontiere nei paesi terzi di provenienza e di transito.

iii) Nel terzo punto del documento viene messo in discussione l'attuale sistema di asilo dell'Unione e vengono richiamati gli Stati al loro dovere morale di proteggere vite umane e alla necessità di condividere tra di loro la responsabilità di accoglienza dei cittadini terzi in maniera più equa ed equilibrata. In particolare vengono mosse dure critiche al sistema di gestione delle domande di asilo presentate da cittadini terzi, le cui modalità sono regolate dagli accordi di Dublino (di cui parlerò nel prossimo paragrafo). Tali critiche vengono mosse, tra le altre cose, alla luce del fatto che nel 2014 solo cinque degli Stati membri si sono fatti carico del 72% di tutte le domande di asilo presentate nell'UE.

iv) Infine, nell'ultima sezione vengono trattate questioni relative all'integrazione sociale ed economica dei cittadini stranieri e allo sviluppo economico dei paesi terzi di provenienza dei migranti; tematiche che non tratteremo in questa sede, visto che, rientrando in un campo di ricerca a se stante, necessiterebbero di un'analisi altrettanto profonda.

Il sistema di Dublino venne creato durante l'omonima Convenzione firmata il 15 giugno del 1990 ed entrò in vigore, ai sensi del protocollo di Bonn, il primo settembre del 1997²¹⁶. La Convenzione aveva lo scopo di determinare lo Stato competente all'esame di una domanda di asilo presentata da un cittadino terzo in uno degli Stati membri della Comunità; é uno strumento giuridico internazionale e multilaterale, ed aperto unicamente alla sottoscrizione degli Stati dell'Unione, nonostante alcuni paesi non membri (Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera) abbiano successivamente concluso specifici accordi con il fine di applicare la suddetta Convenzione anche all'interno dei loro territori.

Successivamente, con il Trattato di Amsterdam del 1999 vennero modificate le disposizioni in materia di visti, asilo e immigrazione (titolo IV)²¹⁷ ai fini di creare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e introducendo nel trattato che istituisce la Comunità europea il nuovo titolo "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Il controllo delle frontiere esterne, l'asi-

²¹⁶ In base al protocollo di Bonn del 1994, il capitolo VII della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990 intitolato "Responsabilità per l'esame delle domande d'asilo", avrebbe cessato di avere applicazione nel momento in cui fosse entrata in vigore la Convenzione sulla determinazione delle domande d'asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione.

Il Capitolo VII della Convenzione di Schengen non ha più applicazione a partire dal 1 settembre 1997.

F.Rescigno. Il diritto di asilo. Carocci editore, 2011

²¹⁷ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi. Lussemburgo, ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1997. ISBN 92-828-1654-0

lo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile rientrano nel primo pilastro e sono disciplinate secondo il "metodo comunitario".²¹⁸

Ai sensi dell'articolo 63 del Trattato, il Consiglio avrebbe adottato:

i) misure in materia di asilo (...) relativo allo status dei rifugiati. In particolare nei seguenti settori: a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri; b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi; d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato²¹⁹;

ii) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati. In particolare: a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale, b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i

²¹⁸ Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aa11000>

²¹⁹ Legislazione e pubblicazioni dell'Unione Europea; Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea; Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:a11000>

rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi²²⁰;

iii) misure in materia di politica dell'immigrazione. In particolare: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare²²¹;

iv) misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.²²²

²²⁰ *ibidem*.

²²¹ *ibidem*.

²²² Legislazione e pubblicazioni dell'Unione Europea; Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea; Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:a11000>

6.1 Il regolamento di Dublino III

I procedimenti applicabili ai richiedenti asilo in UE sono di due tipi: il procedimento europeo, che determina lo Stato responsabile di farsi carico della domanda di asilo (introdotto in seguito all'accordo di Dublino e confermato nei successivi regolamenti di Dublino), e il procedimento nazionale, relativo alla concessione o revoca della condizione di rifugiato. le questioni procedurali in materia di asilo hanno sollevato particolari controversie di fronte i tribunali europei, mettendo in luce le deficienze della regolazione della materia, in particolare quelle relative al procedimento di Dublino e ai procedimenti nazionali, considerando le peculiarità di ognuna delle legislazioni degli Stati membri.²²³

La gestione del sistema europeo dunque non è affidata alle istituzioni europee, ma in gran parte corrisponde alle autorità nazionali in coordinamento, con il sostegno e sotto il controllo delle istituzioni europee, della Commissione europea e delle sue agenzie. Secondo il prof Ordóñez La crisi del 2015 e del 2016 ha dimostrato la fragilità istituzionale di tale gestione sia in alcuni Stati membri che nelle stesse istituzioni europee. La concentrazione dei flussi migratori in Grecia e in Italia ha mostrato una particolare debolezza amministrativa di fronte cui la Commissione europea si è dimostrata impotente, gli altri Stati

²²³ David Ordóñez Solís; “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”, XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

hanno dimostrato la loro mancanza di solidarietà e, l'Unione ha abbandonato in modo imbarazzante gli stranieri.²²⁴

In base alle nuove disposizioni regolate dal Trattato di Amsterdam sulla gestione comunitaria delle delle domande di asilo, la Convenzione di Dublino del 1990 venne modificata dal Regolamento 2003/343 CE (Regolamento di Dublino II) entrato in vigore nel 2003, a sua volta successivamente sostituito dal Regolamento N.604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (Dublino III).

Il sistema europeo comune di asilo si basa sulla necessità di stabilire regole che tengano in conto la esistenza delle frontiere esterne evitando il fenomeno dell'*asylum shopping*, ovvero la possibilità che, una volta entrati in UE, gli interessati possano presentare domanda di asilo in uno stato a propria scelta.²²⁵

Così come la Convenzione e come il precedente Regolamento N. 2003/343, il Regolamento N. 604/2013 “*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 (...)*”²²⁶.

²²⁴ Ibidem

²²⁵ ibidem

²²⁶ Articolo 1, Capo I. Regolamento N.604/2013 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 Gazzetta Ufficiale Dell'Ue. L 180/35.

Gli Stati membri sono tenuti ad esaminare qualsiasi domanda di protezione internazionale (avanzata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) presentata sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito.

Come stabilito dall'articolo 3, Capo II, una domanda di asilo deve essere esaminata unicamente da un solo Stato membro; in modo tale da evitare che vengano presentate richieste parallele o successive in più Stati membri e riducendo, di conseguenza, il fenomeno dell'*asylum shopping* (termine già accennato che fa riferimento al continuo trasferimento da un paese a un altro dei richiedenti asilo che si verifica nel momento in cui quest'ultimo si sposta per individuare il paese a lui più conveniente nel quale inoltrare la propria domanda).

In secondo luogo, affidando la richiesta di asilo ad un solo Stato membro, si eviterebbe il fenomeno dei cosiddetti *rifugiati in orbita*²²⁷.

Ricongiungimento Familiare.

Con il nuovo Regolamento vengono introdotte norme in vista di una maggiore tutela del minore tra cui l'ampliamento delle figure alle quali il minore potrebbe essere ricongiunto nel caso in cui lo volesse; in questo caso non sarebbero più solo i genitori, come previsto dal Regolamento precedente, ma anche un fratello o un altro parente.

²²⁷ Refugees in orbit: "Refugees who, although not returned directly to a country where they may be persecuted, are denied asylum or unable to find a State willing to examine their request, and move or are moved from one country to another in a search of asylum." IOM International organization for migration. 2011 ISSN 1813-2278.

Il Capo III del regolamento stabilisce la gerarchia dei criteri in base ai quali determinare lo Stato membro competente ai sensi degli artt. 8-15.²²⁸

Come previsto dall'articolo 8, nel caso in cui il richiedente fosse un minore non accompagnato, verrebbe designato come Stato competente quello nel quale si trova legalmente un familiare del richiedente (ammesso che ciò sia nell'interesse superiore del minore); mentre se i parenti del minore dovessero soggiornare in più Stati membri, lo Stato membro competente ad esaminare la domanda d'asilo del minore verrebbe determinato sulla base dell'interesse superiore del minore non accompagnato.

Ai sensi dell'articolo 17 comma 2, rimane facoltà discrezionale degli Stati procedere al ricongiungimento di familiari del richiedente per "ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali",²²⁹.

Ingresso e soggiorno.

É particolarmente significativa la previsione effettuata dall'articolo 13, Capo III del Regolamento, ai sensi del quale, quando é accertato che il

²²⁸ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; 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 (rifusione).

²²⁹ Capo IV, Articolo 17 Comma 2; Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; 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 (rifusione).

richiedente abbia varcato illegalmente la frontiera di uno dei paesi europei, lo Stato membro in questione (ovvero quello del primo ingresso del richiedente) è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

La funzionalità di tale sistema è stata possibile con l'utilizzo di Eurodac, un database che raccoglie e registra le impronte digitali dei richiedenti asilo e la cui memoria provverebbe l'ingresso di un cittadino terzo in un determinato paese membro.

Ai sensi dell'art. 15, *“quando la volontà di chiedere la protezione internazionale è manifestata nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda”*²³⁰.

In ultimo, con il Regolamento di Dublino III viene introdotta la possibilità per gli Stati di trattenere il richiedente ai fini del trasferimento; ai fini dell'art. 28 uno Stato può decidere di trattenere il richiedente *“ove sussista un rischio notevole di fuga”*²³¹.

²³⁰ Capo III., Art. 15; Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; 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 (rifusione).

²³¹ Ibidem, Sezione V., Art. 28, comma 2; Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; 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 (rifusione).

Sempre secondo quanto sostenuto dal prof Ordóñez, il Tribunale Europeo decise in due occasioni nel 2011 e nel 2014 che il Regolamento di Dublino non può essere applicato senza che vengano messi a rischio i diritti fondamentali dei richiedenti asilo nella misura in cui coinvolge il loro trasferimento nel paese responsabile dell'esame della loro applicazione a causa delle condizioni dannose di accoglienza di questi stranieri.

Nel 2011, la sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia (ricorso no 30696/09), decise che la devoluzione di un afgano che aveva richiesto asilo in Belgio dopo essere entrato in Grecia, era contraria all'articolo 3 della Convenzione europea ddhh. In tale occasione la Grecia venne condannata per aver violato l'art. 3 della sopracitata convenzione a causa delle condizioni durante la detenzione del richiedente. Venne anche condannato il Belgio per aver deportato lo straniero in Grecia, dove le condizioni dei richiedenti asilo erano in condizioni inaccettabili. Nel 2014, il Tribunale di Strasburgo decise, nella sentenza Tarakhel c. Svizzera (ricorso no 29217/12), che le autorità svizzere non potevano, applicando il regolamento di Dublino, devolvere in Italia una famiglia di otto afgani per le condizioni di accoglienza e di trattamento da parte delle autorità italiane a Bologna, in particolare dei minori. Nella sentenza Abdullahi (C- 394/12), in riferimento all'interpretazione del regolamento di Dublino II applicabile a un somalo che era entrato in Grecia pero' che aveva richiesto asilo in Germania, il Tribunale di Giustizia aveva affermato che il sistema comune europeo di asilo è stato concepito in un contesto in cui tutti gli Stati partecipanti, siano Stati membri o paesi terzi, siano in grado di rispettare i diritti fonda-

mentali, e che gli stati membri possano fidarsi mutuamente a riguardo. Di fatto, a giudizio del Tribunale di Giustizia, il sistema europeo di asilo si basa su un procedimento comune e si applicano norme comuni agli stati membri.- le domande di asilo sono esaminate secondo le stesse norme indipendentemente dallo Stato membro competente per tale esame. Di fatto, giustifica la esistenza del procedimento di Dublino II, nella misura in cui la sua finalita' è razionalizzare il processo delle richieste ed evitare che il sistema si ostruisca, per aumentare la certezza giuridica per quanto riguarda la determinazione dello Stato responsabile e accelerare il l'analisi delle domande nell'interesse di entrambi i richiedenti asilo e gli Stati partecipanti. Ciononostante, la sentenza Abdullahi insiste sui limiti del Regolamento di Dublino II, e precisamente nelle deficienze sistematiche del procedimento di asilo e le condizioni di accoglienza dei richiedenti che costituiscono un serio motivo per credere che il richiedente possa correre nel rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

Un ulteriore limite del procedimenti di Dublino e dedotto dal Tribunale di Giustizia riguarda la protezione dei minori non accompagnati che richiedono l'asilo. La Sentenza MA (C-648/11) fa riferimento a tre minori non accompagnati dell'Eritrea e dell'Iraq, che avevano previamente richiesto asilo in Italia e nei Paesi Bassi. Il Tribunale di Giustizia identifica tra i diritti fondamentali, il principio che obbliga a considerare come interesse primordiale l'interesse superiore del minore.

Un terzo limite che secondo il Tribunale di Giustizia riguarda la determinazione dello Stato responsabile, si basa su ragione umanitarie. Nella sentenza K (C-245/11), il Tribunale di Giustizia

inapplica il procedimento di Dublino a una nazionale di un paese terzo che dopo aver richiesto asilo in Polonia, lo richiede in Austria dove vivono suoi familiari, uno dei quali con handicap aiutato dalla richiedente asilo. Secondo quanto stabilito dal Tribunale di Giustizia, era necessario facilitare la riunificazione familiare per ragioni in questo caso umanitarie.²³²

²³² David Ordóñez Solís; “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”, XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.

CAPITOLO III. LA QUESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE COME SPECCHIO DEL COLLASSO DEI VALORI EUROPEI.

1 La retorica sull'immigrazione e la strumentalizzazione del linguaggio mediatico.

Tanto a livello concettuale quanto pratico, termini quali “rifugiato”, “immigrato”, “richiedente asilo” o “profugo” presentano differenze molto marcate; a differenza dei rifugiati e non essendo oggetto di persecuzione, i migranti possono far ritorno nei rispettivi paesi d'origine²³³.

Mentre, come abbiamo visto nel primo capitolo, per quel che riguarda la figura dell'immigrato/migrante si intende colui che lascia il proprio paese d'origine per cercare un lavoro e condizioni di vita migliori, un rifugiato (così come stabilito dalla convenzione di Ginevra del 1951) è colui che lo fa per ragioni di sicurezza “*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese*”²³⁴.

Dunque per quel che riguarda la condizione di migrante, quello che viene a mancare è l'elemento della persecuzione, necessario invece per

²³³ A. Franchin; “Che differenza c'è tra profughi e rifugiati” , *Internazionale*, 2013.

²³⁴ Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati; Ginevra, 1951.

far sì che venga riconosciuto e concesso lo status di rifugiato. Ora, pur avendo i due termini un significato diverso essi vengono spesso utilizzati indistintamente dai canali mediatici e non specificando nel modo più corretto possibile la situazione di fronte la quale ci si trova, si rischia di gestirla in modo inappropriato. È difficile sostenere che ciò possa accadere per disinformazione o noncuranza, considerando che gli strumenti per condurre uno studio leggermente più approfondito a riguardo sono a disposizione di tutti e che la scelta dei termini e la padronanza del linguaggio più adatto è fondamentale nel campo giornalistico e mediatico. Genericamente parlando, la retorica potrebbe essere utilizzata come strumento per poter gestire al meglio una situazione particolarmente scomoda. Nello specifico, la costruzione linguistica dell'immigrazione parla un linguaggio molto sottile capace di generare e sedimentare luoghi comuni tra l'opinione pubblica, ancor più strumentalizzabile in periodi economicamente o politicamente instabili. Se in un momento di crisi economica, ad esempio, i canali mediatici parlassero dei flussi migratori come se si trattasse di un'invasione di migranti in cerca di lavoro, probabilmente quest'ultimi verrebbero percepiti come una minaccia alla sicurezza economica del paese e l'opinione pubblica sarebbe ben poco disposta ad accettarli sul proprio territorio. In questo caso, se l'orientamento della classe dirigente pendesse verso una chiusura delle frontiere e se necessitasse del sostegno civile per legittimare le proprie politiche, non incontrerebbe molti ostacoli tra l'opinione pubblica, il cui punto di vista potrebbe aver precedentemente subito l'influenza dei messaggi mediatici. Allo stesso modo e a seconda delle strategie politiche da perseguire,

può essere utilizzata una quantità molto vasta di aggettivi con i quali denominare di volta in volta coloro che chiedono residenza, asilo o rifugio in territorio europeo. Ad esempio, uno dei canali di libera informazione più influenti al mondo, la BBC, utilizza costantemente la parola migrante all'interno dei suoi articoli pur riferendosi a rifugiati o richiedenti asilo. Si veda (giusto per citarne uno) l'articolo "Migrant crisis. Migration in Europe explained in graphics" pubblicato online il 7 ottobre 2015"²³⁵.

Nonostante nelle note a piè di pagina appaia una scritta per puntualizzare che nell'articolo è stato volutamente utilizzato il termine immigrato anche in riferimento ai richiedenti asilo, rifugio e protezione internazionale, ciò non toglie che l'opinione pubblica possa alla lunga abituarsi a tale erronea classificazione, nonostante il termine non descriva assolutamente in modo appropriato gli orrori che continuano a verificarsi nel mediterraneo e lungo le frontiere esterne dell'Unione Europea.

Rimanendo in ambito mediatico, è interessante notare quella che è stata la reazione mondiale dell'opinione pubblica e dei leader europei alla pubblicazione della foto di un bimbo siriano trovato esanime sulle coste di Bodrum, in Turchia. Nonostante le rive del Mediterraneo si siano convertite in una sorta di cimitero per i rifugiati e migranti irregolari da diversi anni, sembra che la coscienza popolare si sia risvegliata solo recentemente, dopo aver visto le immagini di Aylan, la cui foto ha scatenato, per dirla con le parole del sociologo e politologo

²³⁵ Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics, BBC, 23/10/2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

Sami Nair “*un’isteria psicologica e una presa di coscienza attorno al tema*”,²³⁶.

Se é vero che il linguaggio mediatico potrebbe essere strumentalizzato per scopi politici, allo stesso modo il potenziale effetto che i media esercitano sulla popolazione potrebbe indurre i politici ad occuparsi di un tema in particolare; in questo caso, la reazione ottenuta dalla pubblicazione della fotografia di Aylan ha in un certo senso costretto i leader politici a porre il tema al centro dell’agenda politica; tuttavia come ha sostenuto lo stesso studioso francese, quella provocata dai media non è che una sensazione passeggera e momentanea che non permette di creare piani politici di corta, media o lunga portata e che rischia di essere dimenticata e superata nel giro di poche settimane. Inoltre la reazione dei leader europei sembra confermare l’ipotesi secondo cui i provvedimenti politici adottati in materia di immigrazione non siano una risposta concretamente utile alla risoluzione definitiva del problema, quanto piuttosto una contromisura volta ad assecondare i sentimenti mutevoli dell’elettorato e dell’opinione pubblica, oltre che di specifici interessi economici e politici. Di fronte lo sdegno popolare provocato appunto dalla fotografia in questione, i leader europei non avrebbero potuto che reagire dichiarandosi preoccupati e shockati, avallando i sentimenti popolari secondo cui sarebbe stato opportuno intervenire sulla “questione profughi” il prima possibile. Ma era davvero necessaria una foto del genere per comprendere la gra-

²³⁶ S. Nair. “Sociólogo Sami Nair critica fugaz emoción mediática hacia refugiados sirios”; El País, 15/10/2015.

vità della situazione? Mentre la popolazione ha iniziato a richiedere maggiore attenzione da parte della classe dirigente, la stampa britannica di qualsiasi orientamento si dichiarava anch'essa decisamente a favore di un maggiore sostegno umanitario da parte di Londra e in poche ore si è passati dal parlare di "aggressivi immigrati che assaltano gli eurostar a Calais e premono alle porte dell'Inghilterra"²³⁷ agli appelli per aiutare i bambini e le famiglie dei rifugiati. Nonostante Cameron avesse da poco ribadito che la Gran Bretagna aveva già fatto abbastanza per accogliere i rifugiati (e il ministro degli interni Theresa May si fosse dichiarata più volte favorevole a una chiusura delle frontiere per limitare l'accesso degli extra-comunitari²³⁸) i dirigenti politici britannici si sono visti costretti a cambiare atteggiamento sulle politiche in questione ²³⁹ .

Anche la cancelliera tedesca ha ammorbidito la sua posizione immediatamente dopo la divulgazione della foto, tuttavia nelle settimane appena successive alla pubblicazione dell'immagine (benché questa sembrava aver finalmente scosso le coscienze politiche oltre che quelle popolari) si è verificato quello che Sami Naïr aveva predetto sostenendo che "quando i media non parlano di un argomento per qualche gior-

²³⁷

http://www.ilmessaggero.it/primopiano/esteri/migranti_gran_bretagna_cameron_profughi-1225170.html

²³⁸ "Theresa May announces drive to limit right to claim asylum in UK", The Guardian, 6/10/2015;

"La Gran Bretagna contro l'immigrazione, Sospenderemo il Trattato di Schengen", L'espresso, 31/05/2015.

²³⁹ "Migranti, la Gran Bretagna accoglierà migliaia di profughi in più", Il Messaggero, 3/09/2015.

no, quell'argomento viene dimenticato²⁴⁰. Neanche un mese più tardi, di fatti la cancelliera tedesca Merkel volava ad Istanbul per discutere con il presidente Erdogan circa la possibilità di firmare un accordo per chiedere alla Turchia un controllo maggiore delle frontiere da parte delle autorità e suscitando, come abbiamo visto, le critiche da parte di diverse ONG internazionali²⁴¹.

²⁴⁰ S. Naïr. “Sociólogo Sami Naïr critica fugaz emoción mediática hacia refugiados sirios”; El País, 15/10/2015.

²⁴¹ Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a la UE. El País, internacional.

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html

1.1 Problematiche derivanti dall'uso improprio dei termini

Un altro aspetto da non sottovalutare è la valenza giuridica dei termini in questione. Parlare di immigrati piuttosto che di rifugiati o richiedenti asilo ha delle implicazioni legali molto diverse per quel che riguarda gli oneri che gli Stati hanno nei confronti delle persone. Come spiega il direttore del centro di studi per i rifugiati dell'università di Oxford, Alexander Betts, il termine rifugiato implica che gli Stati abbiano precise obbligazioni nei confronti di alcune persone, incluso il dovere di lasciarle entrare sul territorio assicurandogli la possibilità di richiedere protezione²⁴².

Secondo quanto sostiene il prof Javier A. González Vega, nonostante la situazione sia conosciuta come la “crisi dei rifugiati siriani”, è falso pensare che abbiamo a che fare unicamente con persone provenienti dalla siria e in fuga da conflitti armati; piuttosto ci troviamo di fronte un volume molto più variegato di condizioni, e in tale contesto il fatto giuridico è fondamentale per tenere in considerazione le necessarie distinzioni.²⁴³

Gli obblighi di cui gli Stati si presero carico firmando la convenzione di Ginevra nel 1951, non esistono nei confronti degli immigrati che lasciano il proprio paese per ragioni ad esempio economiche.

²⁴² Camilla Ruz; “The battle over the words used to describe migrants” BBC Magazine, 28/08/2015.

²⁴³ Javier A. González Vega; “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

Le differenze di trattamento nei confronti degli uni o degli altri, sono dettate prevalentemente da ragioni di natura umanitaria: definendo una persona con i termini “rifugiato” o “richiedente asilo” gli Stati riconoscono automaticamente la sua posizione di svantaggio e agiscono di conseguenza, nel primo caso in conformità con i principi enunciati nella convenzione di Ginevra, e nel secondo caso tramite l’adozione di soluzioni ad hoc. Al contrario, il termine immigrato è molto più vago; non esistendo una regolamentazione comune tra gli stati membri europei (a tal proposito, ricordiamo che la convenzione ONU firmata a New York nel dicembre del 1990 sui diritti dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie non è stata ancora ratificata ne’ dagli Stati Uniti, ne’ da qualunque paese europeo²⁴⁴) questi hanno la possibilità di scegliere autonomamente e in base alle proprie disposizioni interne se accettare o respingere i migranti economici, le modalità con cui regolare la loro permanenza e il numero di stranieri a cui concedere l’entrata. É necessario dunque fare la massima chiarezza possibile su alcuni concetti, esprimendo (seppur in modo sommario e superficiale) le differenze tra i termini utilizzati più comunemente quando si parla di fenomeni migratori:

Migrante/Immigrato é colui che lascia il proprio paese d’origine per cercare un lavoro e/o condizioni di vita migliori. Il fatto che colui che

²⁴⁴ J. De Lucas, “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una paradoja”, *Al revés y al derecho*. 2015.

emigra non sia costretto a farlo nel senso stretto della parola, ovvero che non sia fisicamente perseguito, tuttavia non significa che la sua sia una scelta completamente volontaria; potrebbe darsi infatti che a causa delle condizioni economiche del proprio paese veda nell'emigrazione l'unica possibilità per riuscire a condurre una vita degna.

Immigrato regolare/irregolare: l'immigrato regolare risiede in uno stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente.

Il migrante irregolare è una persona che:

- è entrato all'interno del paese evitando i controlli di frontiera;
- è entrato regolarmente all'interno di un paese ma ci è rimasto anche dopo la scadenza del visto;
- non ha lasciato il paese di arrivo anche dopo che questo ha ordinato il suo allontanamento dal territorio nazionale²⁴⁵.

Il **Richiedente asilo** é colui che avendo lasciato il proprio paese per motivi di sicurezza personale, chiede ad uno stato terzo che gli venga concessa protezione sussidiaria. Fino al momento in cui le autorità competenti del paese in questione non adottano una decisione definitiva circa la sua situazione, la persona è un richiedente asilo e ha diritto di soggiornare regolarmente nel paese, anche se è arrivato senza documenti d'identità o in maniera irregolare. Il riconoscimento dell'asilo si differenzia da quello del rifugiato e come abbiamo visto nel paragra-

²⁴⁵ A. Franchin; "Che differenza c'è tra profughi e rifugiati" , *Internazionale*, 2013.

fo 1.4, ricordiamo che a livello internazionale non esiste un vero e proprio regime sul diritto d'asilo.

Rifugiato: Il termine rifugiato non è un sinonimo di immigrato, ne' di richiedente asilo in quanto ha un significato giuridico specifico e come abbiamo visto la sua condizione giuridica è definita dall'art.1 della convenzione di Ginevra del 1951 la quale definisce rifugiato colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese”²⁴⁶.

Il concetto di protezione internazionale, sui cui torneremo anche più avanti comprende al suo interno due distinti status: quello di rifugiato e

²⁴⁶ “El término refugiado está definido en la Convención de Naciones Unidas relativa al Estatuto de Refugiado de 1951 Puesto que esta definición se refiere únicamente a individuos con temor de persecución, algunas organizaciones regionales tanto en Africa (OUA 1969), como en América Latina (OAS 1984) han desarrollado definiciones que cubren con mayor amplitud los desplazamientos masivos como resultado del colapso social tras los conflictos y los abusos de derechos humanos. “Refugiados: Un Reto a la Solidaridad” (Consejo Pontificio Cor Unum, y el Consejo Pontificio para el Cuidado Pastoral de Emigrantes y Personas Itinerantes, 1992), utiliza la expresión ‘refugiado de facto’ para definir a todas las “personas perseguidas por razón de su raza, religión, o pertenencia a un grupo político o social”, a “las víctimas de los conflictos armados, políticas económicas erróneas o desastres naturales”, y por “razones humanitarias”, y a los desplazados internos, es decir, los civiles que “son desplazados forzosamente de sus hogares por el mismo tipo de violencia que los refugiados, pero que no cruzan las fronteras nacionales.” Carta del Servicio Jesuita a Refugiados, Servicio Jesuita a Refugiados (JRS); Roma, 2000.

quello del beneficiario della protezione sussidiaria. L'atto di riconoscimento della protezione internazionale ha natura declaratoria e non costitutiva dello status riconosciuto al richiedente.

Il contenuto della protezione internazionale (e dunque l'insieme dei diritti e degli obblighi conseguenti all'accertamento compiuto) differisce a seconda dello status riconosciuto: più ampio nel caso dello status di rifugiato, e limitato nel caso di beneficiario della protezione sussidiaria. Come spiegano Moratti e Bonetti, "il concetto di protezione sussidiaria si rese necessario per l'esigenza di soddisfare i bisogni di protezione diversi dalle ipotesi di timore di persecuzioni individuali che danno luogo allo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, con la previsione di una nuova forma di protezione internazionale "complementare e supplementare" rispetto alla protezione dei rifugiati.

La protezione sussidiaria non è dunque una protezione di seconda categoria o di carattere inferiore rispetto a quella garantita dalla Convenzione sullo status di rifugiato firmata a Ginevra nel 1951, ma riguarda semplicemente situazioni diverse dalla persecuzione individuale."²⁴⁷

È necessario porre in risalto la distinzione che separa le nozioni di asilo da quella di rifugio perché vengono spesso trattate come se definissero la stessa situazione creando inevitabilmente confusione a riguardo; ciò innanzitutto per chiarezza divulgativa e in secondo luogo perché da tale distinzione derivano procedure amministrative e giuridiche differenti. Di fatto la categoria dei legittimati a richiedere asilo è molto

²⁴⁷ N. Morandi; P. Bonetti; "Lo Status di Rifugiato", Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), 2013.

più ampia rispetto quella a cui viene concesso lo status di rifugiato: secondo la Convenzione di Ginevra, ai fini del riconoscimento di detto status, la persona deve dimostrare di aver subito (o avere un timore fondato che ciò possa accadere²⁴⁸) una persecuzione che reca un attentato grave alla libertà o all'integrità fisica del richiedente. Tale restrizione ha necessariamente escluso molte persone in cerca di protezione al di fuori del proprio paese di origine facendo sì che la loro situazione venisse regolata di volta in volta dagli Stati tramite l'adozione di specifiche soluzioni ad hoc.

²⁴⁸ Artt. 1 e 33 della Convenzione di Ginevra elaborata a New York nel 1951 ed entrata in vigore nel 1954.

1.2 Retaggi culturali europei

Sarebbe ingenuo credere che i vertici europei non si rendano conto del fallimento delle proprie strategie politiche in materia di migrazione, dunque credo sia fondamentale riflettere su argomenti che possano ricondurci alle ragioni per le quali siano state adottate alcune politiche migratorie piuttosto che altre.

L'aggravarsi della crisi migratoria dall'agosto 2015 ha spiazzato sia l'UE che i suoi Stati membri, portandoli a presentare risposte contraddittorie e paralizzando il processo decisionale politico europeo.²⁴⁹

Come ricorda il prof de Lucas, quella cui ci troviamo di fronte, non è che “il sintomo di una profondissima crisi del modello politico europeo (se non una crisi della democrazia stessa). La travestiamo con eufemismi come la crisi di rifugiati che nel migliore dei casi fanno appello all’umanitarismo paternalista e nascondono la vera e profonda dimensione politica.”²⁵⁰ Ancora secondo le parole di De Lucas, “il messaggio datoci dai vertici politici europei, insiste nel presentare la forza europa come una città assediata e i nostri governanti come degli eroi che ci difendono contro un pericolo mortale , ovvero quello dell’arrivo massiccio di migranti e rifugiati , minaccia per la stabilità

²⁴⁹ Javier A. González Vega; “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

²⁵⁰ Francisco Javier de Lucas Martín; “Para comprender la falacia de la “crisis de refugiados”, Conferencia inaugural Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

del'UE, per il nostro benessere, per il nostro stile di vita e i nostri valori".²⁵¹

Valori quali il nazionalismo, l'identità culturale, il benessere economico di un paese, non sono che bandiere dietro cui la gran parte degli Stati europei sembrano volersi nascondere, continuando a sottovalutare l'esigenza di sviluppare una politica migratoria degna dei principi sui quali l'Unione Europea é nata e si é sviluppata con fierezza.

Cosa impedisce dunque che venga messo in atto una strategia capace di dare le risposte più adeguate a bisogni umanitari urgenti? I motivi principali di tale grave lacuna potrebbero avere origine diversa: alcuni hanno natura ideologica e sono probabilmente ricollegabili alla percezione che gli europei continuano ad avere nei confronti degli immigrati, mentre altri rispecchiano gli interessi geopolitici ed economici del continente europeo; iniziamo dai primi.

Il concetto di identità nazionale include in sé alcune caratteristiche ben precise tra cui una data formazione storica e culturale e un codice giuridico e sociale peculiare. Coltivate negli anni, tali caratteristiche hanno contribuito a rendere unico il carattere nazionale di molti paesi europei, dotando ognuno di essi di un profilo singolare. Nonostante il secolo di cui siamo figli sia caratterizzato da un intenso scambio culturale e benché le società europee attuali si presentino come multiculturali e dinamiche, come abbiamo visto, la maggioranza degli Stati dell'Unione ha prediletto una chiusura politica, di cui la

²⁵¹ J. De Lucas; "Mediterraneo; el naufragio de Europa", Tirant Humanidades, Valencia, 2016.

rigidità delle frontiere che regolano i flussi migratori è stata concreta espressione.

Limitiamoci per ora ad analizzare alcuni aspetti che richiamano il concetto di nazionalismo, cominciando dalla componente territoriale. Prerogativa dello Stato Nazione, il territorio costituisce lo spazio entro il quale un paese ha il diritto di esercitare il proprio potere politico. Ovviamente esso non può che avere limiti e confini che demarchino la fine della propria giurisdizione, ma per quale motivo tale limitazione geografica e politica si è trasformata nel tempo in rigidità culturale? Oggigiorno la maggioranza dei paesi europei può vantare un'identità nazionale forte e l'idea che un'apertura graduale delle frontiere possa generare una "distruzione culturale" non basta a legittimarne la chiusura. Del resto anche se un'ingerenza esterna dovesse essere particolarmente massiccia, la componente interna sarebbe con molte probabilità numericamente prevalente.

Le radici culturali di cui il nazionalismo si nutre, se da una parte appaiono fondamentali per l'identità di uno Stato, allo stesso tempo potrebbero costituire un limite nei confronti delle esigenze imposte dal continuo mutamento delle circostanze sociali cui i flussi migratori attuali non sono che una testimonianza. Il grado di apertura e flessibilità di una Nazione deriva anche dalla sua capacità di adattarsi al mutamento continuo imposto da un mondo sempre più globalizzato e in un periodo storico come quello attuale, una duttilità eccessivamente limitata potrebbe tradursi nel tempo in incapacità di comunicazione con l'esterno, atteggiamento che sta avendo ripercussioni gravissime in termini di perdite umane.

Non dimentichiamoci che il tipo di migrazione di cui ci occupiamo in questa sede é da considerarsi più obbligata che volontaria, nel senso che quello che ci troviamo di fronte é un tipo di flusso migratorio costituito da persone in fuga da situazioni realmente critiche, disposte ad affrontare un viaggio estremamente pericoloso pur di arrivare in territorio europeo. Le politiche di un paese dovrebbero costantemente tener conto di quelli che risultano essere cambiamenti sociali, culturali e politici di estrema delicatezza e da cui dipendono i comportamenti e le esigenze dei cittadini. Secondo il sociologo e filosofo algerino Abdelmalek Sayad, le politiche d'immigrazione costituiscono il limite dello Stato Nazione e non sono che il suo spirito e il suo specchio.²⁵² Riflettere sul tema dell'immigrazione significa allo stesso tempo riflettere sullo Stato, sulle sue istituzioni e il suo grado di apertura o chiusura nei confronti del mondo. L'immagine che noi costruiamo dell'immigrato, non è che un riflesso di ciò che esso rappresenta agli occhi del paese in cui ci siamo formati culturalmente e dal quale siamo stati influenzati nella concezione circa i rapporti sociali. La necessità di dover classificare qualcosa che noi percepiamo come estraneo dipende in parte dai sentimenti che questo suscita in noi. Chiudere le porte in faccia a uomini disperati, potrebbe essere frutto di un atteggiamento discriminatorio? In parte sì, se consideriamo che la natura delle relazioni intrattenute con un paese e il rapporto di forza da cui tali relazioni sono state determinate potrebbero anch'esse influenzare la per-

²⁵² A. Sayad; La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado, Anthropos, 2010

cezione che abbiamo degli stranieri presenti sul nostro territorio (o che cercano di raggiungerlo). Ad esempio, per capire il motivo per il quale un cittadino europeo possa considerare in maniera differente uno statunitense da un africano, dovremmo tenere a mente, tra le altre cose, il tipo di relazioni internazionali che la gran parte dei paesi europei ha coltivato da un lato con i paesi africani e dall'altro e con gli Stati Uniti. La differenza di percezione e di trattamento che ne derivano potrebbero essere ricollegabili al grado di dominazione o subordinazione che i paesi hanno esercitato o subito nel corso della storia. Questo ragionamento potrebbe esserci di aiuto per capire il motivo per il quale un cittadino europeo dimostra un certo rispetto nei confronti di uno statunitense (paese su cui l'Europa non ha mai esercitato alcuna dominazione), riservando un trattamento differente a un cittadino di un paese africano, originario di una ex colonia europea. I giochi di forza che hanno caratterizzato la scacchiera internazionale diventano una delle chiavi per interpretare i nostri atteggiamenti verso coloro che classifichiamo, a seconda, come "stranieri" oppure come "immigrati". Difficilmente un lavoratore nord-americano viene definito immigrato (termine al quale siamo soliti dare una valenza perlopiù negativa), attribuito che invece utilizziamo frequentemente riferendoci ad esempio un africano.

Come sostiene Volpicelli, "non tutti gli stranieri sono percepiti e trattati come poveri e indesiderabili. Nell'opinione pubblica, quei cittadini di paesi terzi nati in una delle venti maggiori economie (membri del gruppo G20) o appartenenti alla sezione più ricca dei paesi in via di sviluppo che possono permettersi di viaggiare in prima classe sono autorizzati a un'altra forma di mobilità. Non sono "migranti", sono

"espatriati", persone percepite come persone che condividono lo stesso insieme di valori, attitudini personali, stile di vita affascinante e, soprattutto, disponibilità economica"²⁵³.

Per quanto possa risultare cinica tale considerazione, può aiutarci ad interpretare i motivi di determinate scelte politiche adottate dall'Unione Europea in materia di immigrazione. Benché tale classificazione derivi probabilmente da un ragionamento inconsapevole e radicato nell'essenza delle nostre prospettive antropologiche, potrebbe generare effetti devastanti nei confronti di coloro con i quali interagiamo, e più precisamente potrebbero essere motivo di atteggiamenti razzisti o discriminatori. Pur essendo un comportamento incosciente, sarebbe limitativo giustificarlo sostenendo che sia frutto di un processo storico; al contrario dovremmo sforzarci di coglierlo, affrontarlo e far sì che possa svilupparsi assieme alla società che lo ha prodotto. In ultimo, pur tenendo presente che dal punto di vista economico quello attuale sia un periodo particolarmente complicato e che sia comprensibile che nei momenti di recessione economica si tenda a cercare un capro espiatorio nel quale individuare le radici di un malessere di cui certamente non ne è la causa, tanto i cittadini europei quanto i loro governi dovrebbero sforzarsi di mantenere integri i principi morali fondanti di una democrazia pluralista, evitando di far sì che una dura crisi finanziaria possa degenerare in una crisi morale altrettanto insostenibile. Il processo di distruzione di antichi retaggi da cui derivano tali comportamenti necessitano senza dubbio di tempi lunghi, di un impe-

²⁵³ S. Volpicelli. Who's Afraid of ... Migration? A New European Narrative of Migration; IAI WORKING PAPERS 15 | 32 - SEPTEMBER 2015

gno costante da parte dello Stato e di un utilizzo adeguato dei canali educativi di cui esso dispone. Sarebbe fondamentale prendere coscienza del problema, smettendo di considerarci come del tutto estranei ad una visione perlopiù discriminatoria degli immigrati, riconoscendo che alcune problematiche inerenti alla gestione dei flussi migratori derivino in parte da una visione di essi che andrebbe probabilmente rimessa in discussione. Oltretutto, e aldilà dei motivi ideologici ed economici che possano determinare le politiche europee in materia di immigrazione, i vertici politici dovrebbero tener presente che specialmente in situazioni di gravi crisi umanitarie come quella attuale, i valori e i diritti umani basilari (di cui gli strumenti giuridici a disposizione sono ampiamente impregnati) non dovrebbero in alcun modo passare in secondo piano, ma lasciare che costituiscano le linee guida di una politica migratoria degna. Sempre come ricorda Javier de Lucas, nascondendoci dietro il discorso del terrorismo e della crisi finanziaria, l'Europa e' ricorsa alla strumentalizzazione del concetto di "paura dell'altro", riducendo il concetto di "noi" anche in società che si fanno portavoce dell'universalismo.²⁵⁴

²⁵⁴ J. De Lucas; "Mediterraneo: el naufragio de Europa", Tirant Humanidades, Valencia, 2016.

1.3 Il dialogo interculturale per superare lo scontro tra civiltà; una strategia di accoglienza per rispondere alle esigenze dettate dai flussi migratori del XXI secolo.

Nel 1996 venne pubblicato uno dei lavori più autorevoli dello scienziato politico S. Huntington: “Clash of Civilizations”²⁵⁵. A distanza di quasi venti anni, la sua opera (molto critica circa la possibilità di interazione pacifica tra individui appartenenti a civiltà differenti) continua ad avere enorme rilevanza al centro del dibattito sul multiculturalismo. Secondo il politologo statunitense per civilizzazione si intende un’entità della quale fanno parte soggetti la cui individualità culturale è caratterizzata da elementi tanto oggettivi (quali ad esempio l’idioma, il colore della pelle ecc.), quanto soggettivi (ovvero l’autodefinizione di sé in quanto singoli).

La tesi di fondo della sua riflessione ruota attorno ad un concetto molto preciso: poiché le differenze culturali che distinguono una civilizzazione da un’altra sono fondamentali e reali, gli uomini appartenenti a civiltà differenti, relazionandosi tra loro non potranno che arrivare ad uno scontro, più o meno violento.

Tale pessimistica conclusione sembra essere il risultato di alcune osservazioni, tra cui in primo luogo la consapevolezza che uomini appartenenti a civiltà dissimili concepiscano in modo altrettanto diverso le relazioni sociali (ad esempio il rapporto moglie/marito, cittadino/stato uomo/donna e via dicendo). Dunque secondo questa logica, i

²⁵⁵ S.P. HUNTINGTON; *The clash of civilizations and the remaking of world order*; Simon & Schuster, New York, 1996.

paesi che escludono le donne dalla sfera politica e sociale marginalizzandole alla sfera domestica, difficilmente riuscirebbero a collaborare con quei paesi che invece promuovono l'uguaglianza di genere.

Una seconda ragione di scontro potrebbe derivare, sempre secondo Huntington, dalla mancata condivisione di taluni valori considerati fondamentali dalla maggior parte delle democrazie occidentali (quali la libertà di pensiero, il concetto di uguaglianza ecc.) e talvolta ignorati da altre civiltazioni.

Un terzo motivo di conflitto potrebbe inoltre avere a che fare con il processo di globalizzazione. Questo, portando l'uomo a interagire con individui provenienti da diverse culture, porrebbe l'individuo di fronte a differenze reali e concrete che in definitiva lo renderebbero più consapevole circa la propria peculiarità culturale. Tale presa di coscienza non sarebbe che il risultato dell'interazione con un mondo poco familiare che metterebbe ulteriormente in evidenza le caratteristiche culturali di ognuno. Anche in questo caso, potrebbero prodursi delle fratture sociali in seguito alle quali gli individui preferiranno entrare in contatto con cittadini a loro più vicini culturalmente.

In ultimo, secondo Huntington, la necessità di percepire un'appartenenza culturale potrebbe indurre l'uomo a rifugiarsi nella sfera religiosa indirizzandolo verso pericolosi fondamentalismi. Dal suo punto di vista, tali occasioni di attrito e le fratture che da esse potrebbero essere generate, renderebbero estremamente difficile una collaborazione economica e politica funzionale.

Dati tali presupposti, effettivamente non è semplice individuare le modalità tramite cui raggiungere qualsiasi compromesso. Tuttavia dalla riflessione di Huntington potrebbero emergere probabilmente differenti

tipi di conclusioni se venisse valorizzata l'interazione tra gli individui tramite il dialogo interculturale.

Innanzitutto, egli sostiene che a seconda della civilizzazione di appartenenza, ognuno concepisca in modo diverso i rapporti sociali all'interno di una società e che non tutti i governi concedono in egual misura diritti politici e sociali ai propri cittadini.

Ciò è indubbiamente vero.

Tuttavia, se sfruttata in modo costruttivo, anche l'interazione tra soggetti culturalmente distanti potrebbe generare effetti positivi. Come dicevamo, alcune culture sono più restrittive di altre circa la concessione di diritti politici e sociali.

Supponiamo che avvenga **un'interazione** tra individui la cui cultura è fondata su principi liberal- democratici e cittadini invece soggetti a restrizioni maggiori, le cui libertà di voto o di espressione siano regolate da leggi di stampo conservatore e da regolamenti di orientamento razzista o sessista. In seguito ad un dialogo, questi ultimi potrebbero maturare una presa di coscienza maggiore circa la propria condizione e attivarsi politicamente e socialmente affinché gli vengano riconosciute libertà più ampie.

Ad esempio, che un governo conservatore islamico neghi alle donne il diritto di voto, non significa che queste riconoscano nella loro cultura la validità di tale principio. Entrando in contatto e osservando il modo in cui le culture differenti gestiscono la società, potrebbero essere riconsiderate consuetudini che si credeva impossibile modificare. Per fare un esempio a noi più vicino, in Germania (così come in altri paesi europei) è previsto che gli uomini possano, in alternativa alle

donne, usufruire della paternità, evenienza che ad esempio in Italia non è concepita se non in caso di morte o grave malattia della madre. Nella maggior parte dei paesi europei si è portati ad immaginare un modello familiare secondo canoni impregnati di retaggi culturali; tuttavia tali consuetudini potrebbero risultare anacronistiche al giorno d'oggi e poco funzionali considerate le esigenze attuali dei cittadini europei.

L'esempio tedesco potrebbe indurre a riflettere altri governi europei sulla possibilità di applicare riforme innovative capaci di avere ripercussioni pratiche positive sullo stile di vita dei propri cittadini. In questo caso, seppur discostandosi dal modello culturale cui si è soliti concepire alcuni rapporti sociali (intra- familiari, lavorativi ecc.) l'interazione potrebbe giovare alla società nel suo complesso.

Huntington sostiene che un mondo sempre più "ristretto" e globalizzato porti l'individuo a prendere coscienza delle proprie caratteristiche culturali e che tale presa di coscienza porti con sé retaggi di scontri storici che finirebbero con l'influenzare negativamente un'interazione futura. A mio avviso tale riflessione lascia un margine eccessivamente ristretto ai possibili effetti positivi dell'interculturalità.

Se per prendere coscienza della propria identità risulta essere necessario interagire con l'altero, allora è il confronto in sé ad assumere una valenza realmente positiva. Il fatto che le civiltà e le società continuino a crescere e mutare è dovuto in parte alla capacità che esse dimostrano di avere mettendo in discussione se stesse e le proprie convinzioni, esattamente tramite il confronto con quelle divergenti.

Dal paragone con ciò che è differente potranno emergere tante conferme circa la correttezza dei propri punti di vista, e altrettante smentite,

nate dalla riflessione che le considerazioni e le conclusioni altrui potrebbero essere più adatte ad uno sviluppo umano e sociale differente da come lo si aveva sempre immaginato.

È Huntington stesso a sottolineare l'importanza del confronto nel momento in cui attribuisce ad esso il merito di fornire i cittadini di una coscienza circa la loro identità. L'antropologo e filosofo francese C. Levi-Strauss riferendosi ad un "relativismo culturale" sottolineava che non dovesse esserci un criterio assoluto tramite il quale giudicare le attività delle altre culture, dunque per far sì che il dialogo sia uno strumento di crescita, è necessario che i partecipanti all'interazione siano disposti a mettersi in discussione evitando di considerare i valori della propria civilizzazione come universali.²⁵⁶

Secondo Javier De Lucas, per riuscire a costruire una politica di reale integrazione, la società di accoglienza deve essere in grado di facilitare e garantire che il processo di adattamento degli stranieri al suo interno non sia un percorso unilaterale degli stranieri verso la società di accoglienza; tale processo piuttosto dovrebbe tradursi in un accomodamento mutuo e in una negoziazione costante tra gli attori.²⁵⁷

Secondo lo stesso, per raggiungere una reale integrazione dell'immigrato e' fondamentale, tra altre cose, che le politiche migratorie si rivestono di un carattere multidimensionale e che dunque vengano coinvolti una pluralità di attori e di istituzioni, modificando le

²⁵⁶ C. Levi- Strauss; *Razzia e storia. Razza e cultura.*; Piccola biblioteca Einaudi, 2002.

²⁵⁷ De Lucas, J. (2012): «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración». X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, pp. 11-91.

relazioni intergovernamentali e la collaborazione tra i poteri pubblici a livello statale, provinciale e autonomo laddove necessario;
il rapporto tra gli stranieri e il settore pubblico nel campo educativo, sociale, lavorativo, sanitario ecc;
il coinvolgimento di attori non statali, tra cui associazioni e ong specifiche.

Infine, sempre secondo De Lucas, una democrazia plurale e realmente inclusiva dovrebbe promuovere una politica laica, che a sua volta implica il riconoscimento del pluralismo, la libertà di coscienza e la laicità.²⁵⁸

Anche Sartori, nel saggio *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, sostiene la tesi secondo cui una società realmente aperta sia una società pluralista, definibile come tale solo se gli attori che la compongono (stranieri e nazionali) sono entrambi disposti a fare concessioni reciproche venendosi incontro.²⁵⁹

Spostandoci dunque sull'aspetto religioso, Huntington sostiene che essa abbia la capacità di generare un sentimento di appartenenza. La sua tesi è che la religione possa offrire un'identità che altrimenti verrebbe sacrificata secondo un processo di globalizzazione e che le differenti culture portatrici di valori secolari divergenti, probabilmente arriveranno allo scontro anche per tale motivo.

²⁵⁸ De Lucas, J. (2012): «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración». X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, pp. 11-91.

²⁵⁹ Sartori, G. *PLURALISMO MULTICULTURALISMO E ESTRANEI*, saggio sulla società multietnica. BUR Saggi, 2013

Tuttavia, nel momento in cui si verificasse la necessità concreta di creare un codice giuridico e sociale in vista di un guadagno condivisibile da ognuna delle parti, sarebbe imprescindibile riuscire a marginalizzare le differenze che intercorrono tra di esse. Con ciò non si vuole alludere ad un processo di secolarizzazione, quanto piuttosto sottolineare l'importanza del dialogo interculturale nel momento in cui individui che professano differenti credo religiosi e appartenenti a culture anche molto distanti tra loro dovessero trovarsi a convivere sullo stesso territorio.

Spesso, il tema del fondamentalismo religioso viene strumentalizzato per giustificare l'incapacità di trovare un compromesso tra le componenti della società. Probabilmente tale presa di posizione rischia di porre grandi limiti ad uno sviluppo sociale e politico reale. In proposito, c'è una questione che negli ultimi decenni sembra aver infervorato il dibattito politico circa le possibilità di interazione pacifica tra il mondo islamico e quello Occidentale. Così come Huntington, diversi politologi e studiosi di filosofia politica hanno espresso le loro perplessità a riguardo, sostenendo (e forse enfatizzando ulteriormente) che le grandi differenze che distanziano gli islamici dagli occidentali non hanno mai prodotto alcuna interazione positiva e che le due controparti non siano mai riuscite realmente a collaborare in vista di un dialogo interculturale duraturo. Si veda ad esempio la tesi sostenuta da Giovanni Sartori. Il politologo italiano, aspramente contestato dal professor Tito Boeri per un articolo pubblicato su "Il corriere della sera", scriveva in detta pubblicazione : " la questione non è tra bianchi, neri e gialli, non è sul colore della pelle, ma invece sulla integrabilità dell'islamico. Secondo i fini pratici

non serve leggere il Corano ma imparare dall'esperienza. La domanda è allora se la storia ci racconti i casi, dal 630 d.C. in poi, di integrazione degli islamici, o comunque di una loro riuscita incorporazione etico-politica in società non islamiche. La risposta sconsigliata è no.²⁶⁰,²⁶¹ Definendo l'islam come un "invasivo monoteismo teocratico" capace di infervorare e incattivire gli animi delle ultime generazioni, Sartori quasi esclude la possibilità che questo possa integrarsi in occidente. Inoltre, riferendosi alla produzione di "uomini – bomba" come martiri della fede islamica sembra non lasciare alcun margine a qualsiasi altra interpretazione dell'Islam, che come sottolineano gli studiosi di tale cultura è tutt'altro che monolitica. In questo caso specifico, sostenere che sia sufficiente basarsi sui fatti e non su quello che dice il Corano potrebbe risultare semplicistico e controproducente considerando che un dialogo interculturale è già di per sé abbastanza complicato da raggiungere. Figuriamoci che rompicapo diventerebbe se non andassimo neanche in fondo alla ricerca della natura essenziale delle culture che intendono prendere parte al dialogo; del resto è lo stesso Sartori a puntualizzare che al fanatismo religioso impersonato nella figura del kamikaze arrivano uno o due musulmani su un milione²⁶².

²⁶⁰ G. Sartori. "Le nuove regole per l'immigrazione. L'integrazione degli islamici", *Il Corriere della Sera*, 20-12-2010.

²⁶¹ T. Boeri. "I musulmani e i tempi dell'integrazione", *Il Corriere della Sera*, 23-12-2010.

²⁶² G. Sartori; "Una replica ai benpensanti sull'Islam", *Il corriere della Sera*, 5-01-2010.

Interessante è il punto di vista di un noto orientalista italiano il professor Alberto Ventura il quale sostiene che “Islam e Occidente, Islam e modernità, Islam e globalizzazione non sono che false contrapposizioni se per Islam intendiamo quelle varianti moderne che per evitare equivoci sarebbe meglio definire islamismi²⁶³”.

Secondo la sua tesi, l’immagine della cultura islamica cui solitamente facciamo riferimento, non è che una versione estremizzata, violenta e radicalizzata dell’Islam reale e totalmente infedele ai suoi principi. Ad esempio, il fanatismo religioso che siamo soliti abbinare alla cultura islamica non sembra far parte della sua natura; risulta essere piuttosto il frutto di un processo storico in parte influenzato e alimentato dall’ingerenza delle potenze occidentali. Secondo l’orientalista italiano infatti, l’integralismo islamico e la lotta armata non sono che il risultato di una spaccatura interna al mondo islamico generata principalmente dalla sete di potere economico e politico di un gruppo specifico, quello dei Wahhabiti. Essendosi essi distaccatisi dall’idea secondo cui “il musulmano che mette a repentaglio la propria incolumità per tuonare contro il potere politico viene il più delle volte condannato”, i Wahhabiti vennero accusati dallo stesso mondo islamico di essere “degli anarchici incapaci di tollerare la minima autorità e pronti ad arrivare a colpire, nel loro fanatismo esacerbato, tutti gli altri musulmani²⁶⁴”.

Assicurandosi l’alleanza politica della famiglia *Sa‘ūd* e approfittando del sostegno delle potenze occidentali che li legittimavano sperando di

²⁶³ A. Ventura, “Islam e islamismi”, in *Scritti di storia*, numero speciale in memoria di P. G. Donini, 3, Napoli, 2003.

²⁶⁴ H. Laoust; *Les schismes dans l’Islam*, Payot, Paris, 1965.

minare le fondamenta dell'impero ottomano, i wahhabiti riuscirono di fatto ad esercitare sempre maggiore influenza all'interno della società impregnandola di principi a lei estranei tramite istituzioni pedagogiche e partiti politici. L'unione tra loro e i fratelli musulmani contribuì a rafforzare ulteriormente il processo di radicalizzazione dell'Islam, fin quando l'ennesima spaccatura interna allontanò i più radicali dai wahhabiti, considerati inadatti a prendersi carico delle esigenze sociali. Una rottura ancora più profonda con la tradizione islamica avvenne quando i fondamentalisti intrapresero la strada della lotta armata, jihad, finalizzata a ribaltare i regimi corrotti dei paesi islamici per "edificare il regno di Dio sulla terra" .

Non solo i più radicali si erano a questo punto allontanati dalla tradizione islamica più antica, ma avevano anche superato i principi del wahhabismo, i cui esponenti, pur essendo stati i primi a prendere le distanze dai principi puri dell'islam, si opposero alla lotta armata e ai principi che avrebbero poi ispirato i kamikaze a divenire martiri in nome del proprio Dio. Tale ennesima collisione mise dunque in contrapposizione i wahhabiti da movimenti quali Hezbollah, Hamas, Jihad Islamico, Al- Qa'ida, ecc.

Discostatisi dunque dalla forma più classica dell'Islam, i nuovi fondamentalisti sono più vicini al concetto occidentale di "Stato" di quanto possa effettivamente sembrare, poiché come sottolinea Ventura citando l'orientalista e politologo francese Oliver Roy "l'accostamento dei termini Religione e Stato non è sufficiente ad autenticare la formula come se esprimesse un concetto tradizionale, poiché il fatto stesso di abbinarli in tal modo significa assumerli nella loro accezione tipicamente occidentale e moderna. Nel pensiero islamico classico non c'è

posto per ciò che modernamente viene inteso con parole Religione o Stato e gli islamisti vedono nell'Islam una vera e propria ideologia politica che permette di costruire una società islamica a partire dallo stato; concetto in se' contraddittorio in quanto se c'è uno Stato vuol dire che c'è un primato della politica e dunque una forma di secolarizzazione"²⁶⁵. Le rivendicazioni dei gruppi di Al Qa'ida ad esempio hanno poco a che vedere con un Islam ortodosso; di fatti vennero chiamati neo-fondamentalisti per aver abbandonato la religione con l'obiettivo di conquistare il potere economico detenuto da dinastie familiari e dittature militari²⁶⁶.

Dunque, tenendo in considerazione tali contraddizioni, fino a che punto è lecito parlare di scontro tra civiltà? Potrebbe risultare fuorviante sostenere che l'Islam e l'Occidente siano incompatibili perché profondamente divergenti; è necessario mantenere chiara la distinzione tra cultura islamica (che include in sé principi e valori di cui sappiamo poco o nulla) e fondamentalismo o neo- fondamentalismo per renderci conto che sarebbe più appropriato parlare di uno scontro "*inter- civile*" (ovvero all'interno della stessa cultura islamica) piuttosto che tra due civiltà (quella islamica con quella occidentale). Come abbiamo visto sono state le fratture profonde nate in seno ad essa ad averla plasmata e resa assolutamente incompatibile tanto con l'occidente quanto con ogni altra forma di democrazia pluralista. An-

²⁶⁵ O. Roy, L'Islam mondialisé, Seuil, Paris, 2002 in A. Ventura, "Islam e islamismi", in Scritti di storia, numero speciale in memoria di P. G. Donini, 3, Napoli, 2003.

²⁶⁶ ISIS, intervista all'islamista Ventura: "Riconoscere reazione dell'Islam sano. Mediapolitica, settimanale di libera informazione del 13-11-2014.

drebbero inoltre tenuti in considerazione gli effetti sortiti dall'ingerenza dell'occidente in una regione così politicamente instabile come quella medio-orientale e valutare che ruolo abbiano assunto le potenze internazionali nel processo di "demonizzazione" dell'Islam. Per citare ancora una volta Ventura "Nello stesso modo in cui è stata creata l'islamofobia, si può generare un senso comune contrario, promuovere una nuova immagine del rapporto che dobbiamo avere con questi nostri cugini, con i quali abbiamo condiviso secoli di percorsi paralleli. Dobbiamo smettere di avere questa idea di superiorità, di dominio, di manicheismo nei confronti del resto del mondo. Bisogna allontanare la convinzione che noi siamo razionali e democratici e loro fanatici, superstiziosi e arretrati".²⁶⁷

Ecco che in questo caso il dialogo interculturale potrebbe essere la chiave per la promozione dell'integrazione dell'islamico, sempre ammesso che venga diffusa un'approfondita istruzione circa la vera natura dei valori religiosi e culturali che ispirano la cultura islamica; del resto un'eventuale collaborazione tra differenti civiltà non potrebbe eludere una perfetta conoscenza del proprio interlocutore.

Raimon Panikkar, uno dei maggiori promotori del dialogo interculturale ed inter-religioso, sostiene che non solo le masse islamiche, ma anche quelle indù o buddiste provino insofferenza nei confronti dell'occidente e che tale sentimento di repulsione sia una reazione al "dominio di una sola cultura, di una sola nazione e un solo Stato" su

²⁶⁷ ISIS, Intervista all'islamista Alberto Ventura: "Riconoscere reazione dell'Islam sano", Mediapolitica, settimanale di libera informazione del 13- 11-2014.

tutte le altre. Secondo il politologo e teologo catalano, il dialogo tra popoli professanti religioni diverse è l'unico strumento a disposizione per eliminare le barriere che impediscono una pacifica convivenza, e piuttosto che considerarla una "strategia diplomatica" egli sostiene che il dialogo sia un elemento intrinseco della natura umana²⁶⁸²⁶⁹.

Considerando la necessità di gestire la convivenza tra esseri umani culturalmente molto diversi tra loro, sarebbe forse sterile soffermarsi su questioni di ordine morale quali ad esempio le inclinazioni naturali dell'uomo al bene piuttosto che al male. Poiché stiamo parlando dell'*utilità* di imparare a convivere con ciò che è diverso, è forse secondario appellarsi a categorici kantiani. Innanzi tutto è stata la storia stessa a smentire il presupposto per cui l'uomo sia in grado di perseguire il bene a prescindere da un suo eventuale tornaconto. In secondo luogo sarebbe bene che vengano tenute in conto le considerazioni di politologi e filosofi politici che hanno dominato il dibattito accademico nel campo delle relazioni internazionali per oltre mezzo secolo. Secondo il loro filone di pensiero, ben noto nel campo delle relazioni internazionali sotto il nome di realismo politico²⁷⁰, gli stati e i suoi governanti tenderebbero ad agire per un interesse personale, razionale e particolare.

²⁶⁸ R. Panikkar; *Il dialogo inter- religioso*, Cittadella Editrice, 2001.

²⁶⁹ Si legga in proposito l'intervista di Achille Rossi a Raimon Panikkar "*Ocidente dominatore*".

<http://www.gianfrancobertagni.it/materiali/raimonpanikkar/occdom.htm>

²⁷⁰ Per uno studio più approfondito in proposito rimando alle seguenti letture: TUCIDIDE; *La guerra del Peloponneso*, a cura di Luciano Canfora, Collana Biblioteca Universale, Laterza, Roma Bari, 1986; N. MACHIAVELLI; *Il principe*, ET Classici, Einaudi, 2014; H. MORGENTHAU; *Politics Among Nations*, McGraw-Hill Education, 2005.

Eppure il dialogo potenzialmente potrebbe essere la chiave per far sì che una società pluralistica si riveli molto più stabile di una “monocromatica” e che paesi culturalmente diversi riescano a collaborare in vista di un comune guadagno (che sia economico, strategico o politico). Il vantaggio intrinseco nelle differenze che intercorrono tra alcuni paesi è che probabilmente ognuno di essi necessiterà di qualcosa che gli altri saranno in grado di offrire tramite un negoziato che potrebbe risultare vantaggioso ad entrambi.

È evidente che la cooperazione politica ed economica sia molto difficile da raggiungere, tuttavia gli ostacoli al perseguimento di tale obiettivo non sempre nascono dalle differenze esistenti tra le diverse culture quanto piuttosto dall’incapacità degli interlocutori di scendere a compromessi.

Se fossero le differenze culturali ad impedire la cooperazione, allora gli Stati Uniti e l’Arabia Saudita non avrebbero trovato un compromesso politico ed economico che potesse giustificare alcuna collaborazione. Invece, ognuno guidato dal proprio interesse, sono riusciti ad andare oltre le differenze che discostano la cultura statunitense da quella dell’Arabia Saudita facendo sì che queste non intralciassero i negoziati. Quest’ultima, regione storicamente ricca di risorse petrolifere ma debole da un punto di vista militare, ha ricercato negli Stati Uniti una “protezione” che questi le hanno concesso ottenendo un vantaggio economico²⁷¹. Allo stesso modo nei primi anni del 2000 vennero siglati

²⁷¹ O, Schlumberger, *Debating Arab Authoritarianism*. Stanford University Press, 2007.

gli accordi tra l'Italia e la Libia in materia di immigrazione, e anche in questo caso le differenze culturali esistenti tra i due paesi vennero marginalizzate in vista di un vantaggio comune.

Le difficoltà dell'interazione multiculturale riguardano molteplici aspetti dell'organizzazione di una società, ognuno dei quali merita di essere analizzato attentamente. Per immaginare la convivenza pacifica tra differenti civiltà dovremmo tenere in considerazione le esigenze degli individui di ognuna di esse, e allo stesso tempo sforzarci di individuare degli interessi comuni che possano fare da collante per la convivenza tra individui culturalmente distanti. Per quanto non sia semplice costruire un modello di società che tenga in considerazione entrambi gli aspetti (quello dell'identità individuale e delle necessità collettive) oggi più che mai è fondamentale evitare di cadere in pericolosi stereotipi figli di retaggi culturali e fare pressione sulle istituzioni sociali e politiche per una maggiore apertura nazionale nei confronti delle altre culture.

Se dovessimo ipotizzare i benefici che potremmo ottenere tramite l'interazione (analizzando dunque la questione in termini utilitaristici) dovremmo domandarci quali ripercussioni positive potrebbe avere il dialogo sulla crescita di una società e quali potrebbero essere i suoi punti di forza.

Innanzitutto, considerando che il pluralismo etnico e culturale sia una caratteristica piuttosto comune delle società attuali, sarebbe controproducente continuare ad ignorare la necessità di trovare una maniera intelligente per convivere nelle diversità. Indurre i membri di una società pluralistica a collaborare tra di loro potrebbe essere la risposta più ra-

zionale all'inevitabile cambiamento demografico delle società moderne.

Proviamo dunque ad ipotizzarne gli eventuali vantaggi. Consideriamo ad esempio il caso di M. Brown, il giovane afroamericano ucciso l'estate scorsa da due agenti di polizia bianchi nella cittadina di Ferguson, Missouri. Risulta che la maggioranza della popolazione di Ferguson (circa il 70%) sia nera mentre la sua classe politica sia prevalentemente bianca (il sindaco e 5 dei 6 componenti consiglio comunale). In questo caso probabilmente non si è trattato solo di un problema di rappresentanza etnica e politica, quanto piuttosto di una limitata comunicazione tra la maggioranza dei membri della comunità e i restanti componenti di essa.

Ferguson è il classico esempio di comunità-ghetto, i cui cittadini sono stati testimoni e vittime di comportamenti razzisti da parte delle forze dell'ordine²⁷². Quello che succede quando all'interno di una società vengono a crearsi delle comunità così chiuse è che gli abitanti di queste inizino a vivere in modo autonomo e indipendente; non è così irrealistico pensare che tra loro e gli abitanti che vivono al loro intorno possano nascere attriti o discrepanze, altrimenti non ci sarebbe stato motivo per ricorrere a tale isolamento. Entrando poco in contatto gli uni con gli altri ed interagendo raramente è molto difficile che entrambe le parti riescano ad abolire barriere di natura razzista o che gli stereotipi culturali vengano definitivamente

²⁷² S. Hoye; H. Sarhan; Six months after Michael Brown's death, is Ferguson still divided? Al Jazeera USA, 11/02/2015.

superati. Di fatti il Dipartimento di Giustizia americano ha accusato il Dipartimento di polizia di Ferguson e altre istituzioni municipali locali di aver avuto comportamenti razzisti nei confronti della comunità afro-americana.

273

Per ragioni simili, nel 2005 scoppiarono altrettante rivolte nelle banlieues francesi, anch'esse considerate dei veri e propri ghetti.

Ora, aldilà dei legittimi giudizi morali di ognuno, tali incidenti hanno spesso ripercussioni negative (di natura tanto economica quanto sociale e politica), ognuna delle quali avrebbe potuto essere forse evitata se ci fosse stata più collaborazione tra le parti. Primo, in termini di perdite economiche, è ovvio che qualcuno dovrà pur risarcire i danni causati dagli agenti di polizia coinvolti e dai cittadini in rivolta: pagare i processi, rimborsare le famiglie delle persone direttamente danneggiate, risarcire i danni materiali provocati da eventuali scontri all'interno delle periferie (che il più delle volte divengono veri e propri campi di battaglia) ecc. Ad esempio, dopo la rivolta delle banlieues, La Federazione francese delle società di assicurazione ha lamentato danni per 200 milioni di euro causati in soli venti giorni di scontri.²⁷⁴ In entrambi i casi non è stata la differenza culturale il motore delle rivolte, quanto piuttosto il fatto che parte della popolazione si

²⁷³ The Huffington Post, 6/03/2015

²⁷⁴ Dei 200 milioni, 23 erano destinati a risarcire 10 mila veicoli incendiati. Il Ministero dell'Interno registra 233 edifici dati alle fiamme o danneggiati. Nel campo educativo sono stati segnalati 255 danneggiamenti di immobili a destinazione scolastica. Inagibili una quindicina di biblioteche. Le poste segnalano un centinaio di veicoli incendiati e 51 uffici colpiti. Aziende private lamentano danni: 20.000 metri quadri devastati in una concessionaria auto e in una industria tessile. L. Bronner e P. Ceaux; "Le bilan chiffré de la crise des banlieues", *Le Monde*, 2 dicembre 2005.

sentisse sfruttata o ignorata del resto della società. Vero è che probabilmente la ghettizzazione è stata causata dalla volontà di vivere con persone culturalmente simili, tuttavia le radici dello scontro vanno ricercate nelle profonde differenze sociali che separavano i cittadini.

Secondo, da un punto di vista sociale, episodi del genere non fanno che alimentare le tensioni già esistenti, diminuendo ulteriormente le possibilità di raggiungere una convivenza pacifica e collaborativa.

Di fatti, dopo l'uccisione di Brown, Ferguson è stata teatro di rivolte e manifestazioni particolarmente violente durante le quali la comunità afroamericana ha accusato di razzismo le forze di polizia locali.

Non è difficile immaginare che simili attriti potrebbero finire con il generare ulteriori scontri mettendo in pericolo la vita di altri cittadini.

Terzo, episodi del genere potrebbero avere ripercussioni negative sulla legittimazione politica a discapito degli stessi policy-makers, facilmente criticabili per non essere stati in grado di gestire una società pluralista. Il più delle volte si perde legittimità politica quando non si riesce a far fronte alle esigenze della popolazione, eventualità che potrebbe provocare la destituzione della classe dirigente da parte dei cittadini stessi; ecco dunque che sarebbe anche nel loro interesse che le parti civili riuscissero a trovare un compromesso più che ragionevole.

Secondo il politologo Zagrebelsky “la separazione tra le popolazioni è l'unico modo di evitare lo scontro tra realtà inconciliabili, lo scontro di civiltà. Noi non cerchiamo contatti con loro e loro non cerchino contatti con noi. L'optimum sarebbe rendersi invisibili gli uni agli altri e vivere come se fossimo soli. Questa espressione si è espressa nel motto “separati ma uguali”. Il pregiudizio separatista potrebbe condividersi perfettamente da entrambe le parti, autoctoni e migranti, ed essere così

una ideologia simmetrica. In pratica, tuttavia, quando una parte è più forte dell'altra, la separazione si mutua in segregazione, cioè in violenza discriminatoria".²⁷⁵

In linea di principio il multiculturalismo e la teoria del dialogo interculturale partono da uno stesso presupposto: ovvero che esistano una molteplicità di concezioni morali derivanti da determinate prospettive del mondo (anche molto diverse tra loro) e che tuttavia tali considerazioni possano essere egualmente valide se osservate dal proprio punto di vista. Abbracciando i principi del relativismo culturale, entrambe le correnti escludono il presupposto per cui le proprie credenze debbano essere universalmente valide e superiori, ed allo stesso modo ognuna delle due ricerca la formula più adeguata per far sì che culture diverse possano convivere pacificamente l'una affianco dell'altra. Tuttavia la teoria dell'interazione culturale prende le mosse dal multiculturalismo, il quale, nonostante possa sembrare la soluzione più semplice per gestire al meglio una pluralità di culture, in realtà si limita a ghettizzarle privandole della possibilità di interagire con l'esterno.

Mentre il dialogo interculturale pone enfasi sull'interazione e sullo scambio di idee ed opinioni in vista di un arricchimento culturale, il multiculturalismo sembra rifiutare l'unione e il confronto tra diverse civiltà, volendo piuttosto costruire un mosaico di culture all'interno del quale i tasselli che lo compongono rimarrebbero l'uno ben separato dall'altro. In poche parole il multiculturalismo ricerca la *co-esistenza*

²⁷⁵ G. Zagrebelsky; "La sfida multiculturale alla società occidentale", *La Repubblica*, 2006.

piuttosto che la *convivenza*. L'obiettivo è quello di garantire che i diritti di ogni gruppo minoritario vengano validamente riconosciuti, e allo stesso tempo che i valori degli altri vengano *tollerati*.

Sfortunatamente, la tolleranza non sembra essere la chiave giusta per risolvere il dilemma di una società pluralistica e ciò per due principali motivi: innanzitutto tollerare/sopportare non equivale a riconoscere/valorizzare; il multiculturalismo si illude di poter agevolare la convivenza, ma in realtà si limita a *separare* ciò che crede di non poter unire. In altre parole, non azzera le possibilità di scontro, che semplicemente viene evitato il più possibile, piuttosto fa sì che il dilemma della convivenza pluralistica si trasformi in un problema di disintegrazione sociale.

Inoltre, e qui arriviamo alla seconda problematica, rendendo i confini delle comunità praticamente impermeabili e abituando i componenti di queste a valorizzare solo la loro cultura, il multiculturalismo rischia di renderli sempre meno adatti all'interazione con l'esterno, rendendo ancora più probabile uno scontro nel momento in cui i membri dovessero riavvicinarsi. Inoltre, non valorizzando le differenze culturali esclude a prescindere che queste possano essere positive per la crescita della società nel suo complesso.

Rifiutando l'esistenza di principi universalmente validi, anche Panikkar sostiene la tesi secondo cui il relativismo culturale è il sia la condizione *sine qua non* per la costruzione di un dialogo interculturale vantaggioso.

276

²⁷⁶ R. Panikkar; Pace e interculturalità, Jaka Book spa, Milano, 2002.

Concentriamoci dunque sui presupposti minimi necessari alla realizzazione di tale obiettivo.

Alcuni tra i più autorevoli studiosi contemporanei esperti di multiculturalismo e studi sociologici sostengono che ci siano alcuni fattori da tenere in considerazione affinché una società possa con il tempo aprirsi al pluralismo.

Tra di loro, Parekh sottolinea che in una società multietnica, ogni individuo debba innanzitutto godere in egual misura dei diritti politici ed economici e che possa avere le medesime possibilità di accesso allo spazio pubblico.²⁷⁷

Così come Panikkar, anche C. Levi- Strauss ci parla di relativismo culturale, che come abbiamo già accennato è il concetto secondo cui ognuno non dovrebbe pensare ai propri valori come universalmente validi o superiori rispetto quelli delle culture differenti.²⁷⁸

In modo simile anche Kymlica individua alcuni fattori che secondo lui faciliterebbero lo sviluppo di una società pluralista (2012)²⁷⁹ tra cui in primo luogo il rispetto dei diritti umani. Lo studioso canadese sostiene che determinati gruppi culturali, religiosi o etnici vengano etichettati come poco inclini al rispetto dei diritti dell'uomo e che anche per tale motivo possano venire marginalizzati dal resto della società.

²⁷⁷ B. Parekh; *Rethinking multiculturalism, Cultural diversity and Political Theory*, Macmillan, Basingstoke - London 2000 in Maria Laura Lanzillo; *Il multiculturalismo*, Gius Laterza e Figli, 2005.

²⁷⁸ C. Levi- Strauss, *Razza e storia. Razza e cultura.*; Piccola biblioteca Einaudi, 2002.

²⁷⁹ W. KYMLICA; *Multiculturalism, Success, Failure and the Future*, Transatlantic council on migration, Migration Policy Institute, 2012.

Oltretutto, da un punto di vista politico e sociale, il modo in cui lo Stato e le sue istituzioni si relazionano con le minoranze culturali potrebbe influenzare l'approccio dei cittadini nei loro confronti: occupandosi dell'immigrazione e dei gruppi minoritari come se fossero una questione di *state- security* piuttosto che di *social-policy*, il governo indurrebbe i cittadini ad approcciarsi ad essi con sospetto o addirittura timore

280

Se gli immigrati, gli stranieri, le minoranze etniche e culturali venissero percepite come pericolose o portatrici di valori incompatibili con quelli della maggioranza, il dialogo interculturale sarebbe certamente destinato a fallire.

Una ricerca particolarmente interessante²⁸¹ ha prodotto un'analisi comparata della gestione della diversità culturale in Francia, Germania e nel Regno Unito. L'obiettivo era quello di esaminare in ottica comparativa i piani politici, i programmi statali e le politiche educative che hanno adottato questi tre paesi in risposta alle esigenze dettate dalla convivenza multi/culturale, valutando infine l'integrazione degli stranieri utilizzando come indice l'esito scolastico degli immigrati più giovani di seconda e terza generazione.

Ognuno dei loro ha perseguito differenti modelli d'incorporazione degli stranieri: la Francia quello assimilazionista, la Germania quello esclusionista e la Gran Bretagna quello multiculturalista- pluralista.

²⁸⁰ Kymlica, W. *Multiculturalism, Success, Failure and the Future*. 2012

²⁸¹ A. Garcia; S. Fernandez; C.H. Schell; "Experiencias en el marco de la UE sobre educación intercultural e escuela inclusiva. Análisis y comparación entre las políticas desarrolladas por los países miembros", *Investigación Social*, Aula Intercultural, 2013.

Nonostante nessuno dei tre valorizzi al massimo il dialogo, la Gran Bretagna è il paese che più si avvicina ad un modello di integrazione improntato sull'interazione interculturale e il reciproco riconoscimento. Di fatti da tale ricerca risulta che l'integrazione dei residenti stranieri (che come ho anticipato è stato misurato in base al livello di istruzione degli immigrati più giovani e all'inserimento lavorativo all'interno della società) sembra essere maggiormente riuscita in Gran Bretagna piuttosto che in Francia o in Germania.

Per capire il motivo per il quale i tre paesi in questione abbiano adottato ognuno una strategia differente, è necessario considerare tra le altre cose che il fenomeno migratorio cui hanno dovuto far fronte ha assunto per ognuno di loro caratteristiche proprie. Bisogna tenere in conto che i tre paesi sopra menzionati hanno seguito inoltre un percorso storico autonomo di formazione nazionale che ha inevitabilmente influenzato l'approccio nei confronti degli immigrati.

In Francia, il flusso più consistente ha avuto luogo tra il primo e il secondo dopo guerra, momento in cui il paese aveva bisogno di mano d'opera per la ricostruzione post-bellica;

tuttavia negli anni '50 la Francia ha iniziato a restringere l'accesso agli immigrati (perlopiù di origine marocchina e algerina, entrambe sue ex colonie) a causa di un rallentamento della crescita economica nazionale.

La strategia utilizzata dal governo francese ha assunto tutti i tratti di una politica volta ad assimilare piuttosto che integrare gli stranieri all'interno della società, negando formalmente il riconoscimento delle minoranze e promuovendo l'idea che solo tramite l'omologazione si sarebbe raggiunta un'integrazione paritaria tra i cittadini.

Basicamente ha regnato il concetto di uguaglianza di fronte la legge e l'origine di tale orientamento affonda probabilmente le sue radici negli ideali giacobini della rivoluzione del '79 ispirati appunto al principio di uguaglianza di fronte la legge. Il modello di cittadinanza francese in effetti sembra rifiutare ogni tipo di distinzione etnico-razziale all'interno della sfera pubblica che, al contrario, vuole rappresentare il punto d'incontro per eccellenza in cui ognuno è chiamato a condividere valori nazionali con il resto dei cittadini. Essendo la Francia un paese la cui identità nazionale è il fattore determinante per la concessione dei diritti politici, sociali e civili, tutto ciò che non sia classificato come "nazionale" diviene sospetto in termini di identità. La distinzione stessa tra il concetto di cittadinanza da quello di nazionalità non fa che rafforzare tale nozione.²⁸² secondo il modello francese il diritto di nazionalità non si riferisce direttamente al diritto di cittadinanza; è piuttosto il vincolo necessario per poter godere a tutti gli effetti dei diritti civili e politici.

Non tenendo in conto che l'individualità di alcuni gruppi potesse risultare necessaria per la loro sopravvivenza (in quanto individui appartenenti ad un'entità culturale distinta da quella francese), il governo ha di fatto ignorato che un'apparente neutralità avrebbe potuto implicare, per dirla con le parole di Kymlica, una "tirannia della maggioranza sulle minoranze culturali" (2012)²⁸³. Le politiche sociali attuate per il perseguimento di tale obiettivo hanno coinvolto una molteplicità di settori,

²⁸² C. Bertossi; "Franch and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions", University of Oxford, 2007.

²⁸³ W. KYMLICA; *Multiculturalism, Success, Failure and the Future*, Transatlantic council on migration, Migration Policy Institute, 2012.

compromettendo, tra le altre cose, la libertà di espressione religiosa in luoghi pubblici.

Uno degli episodi più noti che alimentò la disputa sulla libertà di espressione religiosa in Francia, si verificò alla fine degli anni '80 quando tre ragazze musulmane furono espulse dal loro istituto scolastico perché indossavano il velo islamico nonostante gli fosse stato esplicitamente proibito. Tale caso, divenuto noto come “l'affaire du foulard” coinvolse organi politici, istituzioni e centri educativi in un dibattito sul significato di essere cittadini musulmani in una Repubblica laica come quella francese. ²⁸⁴

L'atto di protesta con il quale si espressero le tre studentesse aveva il fine di richiamare l'attenzione sulla necessità di mostrare le proprie differenze culturali anche in ambito pubblico e non solo in quello privato, rivendicandone l'importanza che soggettivamente le volevano attribuire.

Come espresso poc'anzi con le parole di Kymlica, trattare i cittadini come se fossero tutti uguali potrebbe non essere sufficiente per il raggiungimento di un'uguaglianza effettiva, considerando che taluni individui provenienti da ambienti culturali distinti potrebbero aver bisogno di trattamenti altrettanto differenti. Tale presupposto sembra assumere particolare rilevanza in ambito educativo, laddove ogni studente potrebbe essere indirizzato verso il suo percorso secondo una strategia che tenga in considerazione delle

²⁸⁴S. Benhabib (2008); “L’Affaire du Foulard (The Scarf Affair)”, in *Why Do We Educate? Renewing the Conversation, Volume One* (eds D. L. Coulter and J. R. Wiens), Blackwell Publishing Ltd., Oxford, UK.

sue peculiarità culturali da cui comprensibilmente non vorrebbe distanziarsi.

Il modello assimilazionista applicato all'interno della società è ovviamente messo in pratica anche in ambiente accademico, settore in cui (nel caso francese) le politiche attuate tendono a rendere invisibili le differenze tra gli alunni autoctoni e quelli di origine straniera. Non è necessario che si producano delle dinamiche di natura razzista affinché gli studenti immigrati non riescano ad integrarsi. Dunque, se non sono le barriere formali ad impedire il loro inserimento sociale, potrebbe essere che tale risultato dipenda dal mancato riconoscimento delle differenze culturali e dall'inadeguatezza delle politiche sociali messe in pratica?

Secondo le parole del direttore del CEMI²⁸⁵ “i figli degli immigrati hanno realmente bisogno di attenzioni specifiche che si traducano in un sostegno maggiore nel processo di apprendimento all'interno di un ambiente non discriminatorio (...) e che in assenza di una formazione specifica, i professori spesso creano discriminazioni indirette nei confronti di studenti che hanno genitori stranieri.” Rimanendo in ambito educativo e stando ai dati riportati nella ricerca di Garcia e Fernandez, risulta che in Francia esistono notevoli differenze per quel che riguarda il rendimento scolastico degli alunni nativi e di quelli di origine straniera (il che potrebbe essere dovuto a diversi fattori, tra cui ad esempio le difficoltà linguistiche cui gli stranieri devono far fronte). Secondo tale studio, lo squilibrio tra il rendimento degli alunni si manifesta già a partire dagli anni della scuola primaria e

²⁸⁵ Centre d'information ed t'études sur les migrations internationales.

protraendosi per tutto il ciclo scolastico fa' sì che la percentuale degli studenti stranieri iscritti all'università arrivi ad essere notevolmente inferiore rispetto quella degli alunni nativi.

C'è da tenere in considerazione che un livello d'istruzione differente tra i componenti della società potrebbe tradursi in uno squilibrio futuro circa le possibilità di ottenere un impiego altamente qualificato e proficuamente retribuito.

Nel caso francese il processo di assimilazione si concretizza, tra le altre cose, nell'omologazione tra gli studenti autoctoni e quelli stranieri. Tale uguaglianza forzata volta a minimizzare le differenze culturali, pur assicurando ad ognuno di essi il medesimo trattamento, priva gli alunni immigrati delle attenzioni di cui probabilmente necessiterebbero, se non altro per le differenze linguistiche che potrebbero svantaggiarli. Secondo i dati riportati dai Garcia e Fernandez, l'assimilazione totale degli alunni nativi con quelli stranieri non sembra aver prodotto esiti positivi sulla formazione di questi ultimi, il cui rendimento scolastico risulta essere inferiore rispetto quello dei loro coetanei.

In una prospettiva di lungo periodo, tale differenza potrebbe essere la causa per la quale gli immigrati o i gruppi minoritari, avendo abbandonato gli studi prematuramente rispetto i loro concittadini, si vedrebbero costretti in futuro a svolgere un mestiere meno retribuito e meno qualificato di coloro i quali hanno frequentato l'università.

Tale distacco ovviamente non avrebbe ripercussioni negative esclusivamente sul salario percepito, quanto piuttosto sulla posizione sociale di ognuno degli immigrati, motivo per cui potrebbero nascere attriti tra loro e il resto dei cittadini. Per tornare agli esempi precedenti, gli scontri nelle banlieues parigine così come quelli che hanno infiammato

Ferguson, vanno ricercati, tra le altre cose, nelle drammatiche condizioni sociali dei cittadini che abitano le periferie.

Diversa da quella francese è stata la strategia tedesca per la gestione della diversità culturale.

In seguito alla spartizione territoriale della Germania, le questioni politiche e amministrative sono passate sotto il controllo di due Repubbliche distinte: la repubblica Federale Tedesca si occupava della parte occidentale del paese mentre la Repubblica Democratica Tedesca manteneva il controllo sulla zona più orientale della Germania. L'immigrazione fu gestita in modo frammentato anche in base agli accordi internazionali che ognuna delle due zone aveva stretto con i propri alleati.

La RFT, che accolse principalmente migranti di origine italiana, spagnola, turca e greca, si vide costretta a far fronte ad un flusso migratorio molto più massiccio rispetto quello diretto verso la RDT. Ciò nonostante, nessuna delle due avrebbe immaginato che i migranti arrivati dopo il grande conflitto sarebbero rimasti stabilmente sul territorio come invece accadde

posteriormente. Considerati come “*gastarbeiter*” (ospite/ lavoratore invitato) e stranieri “di passaggio”, non vennero né assimilati né integrati nella società. Tuttavia, seppur contro tali aspettative, dopo la riunificazione territoriale del paese, il flusso migratorio si intensificò ulteriormente con l'arrivo dei rifugiati politici in fuga dall'Europa dell'Est e dall'ex Jugoslavia.

Quando negli anni novanta la Germania entrò in recessione economica il paese tentò di restringere il loro ingresso limitando la concessione del diritto di asilo e incentivandone il ritorno verso i paesi d'origine.

Tali politiche non ottennero gli esiti sperati, e ad oggi sono più di otto milioni gli immigrati residenti sul territorio tedesco²⁸⁶.

Come anticipato, tale modello d'integrazione fu' definito "esclusionista" o "separazionista" in parte perché una volta giunti in Germania, gli stranieri furono assegnati a differenti organizzazioni e separati in base alla loro religione, cosa che incentivò la costruzione di una sorta di società parallela.²⁸⁷

Oltretutto, considerata l'autonomia di cui godono i Lander tedeschi, ognuno di loro ha potuto gestire l'immigrazione in modo indipendente, fattore che ha inevitabilmente contribuito a far sì che non venisse implementata una politica migratoria nazionale coerente di cui forse ci sarebbe stato bisogno vista la corposità del flusso migratorio.

Poc' anzi è stata avanzata una critica sulla strategia di assimilazione messa in pratica in Francia in quanto dimostratasi incapace di valorizzare le differenze tra i cittadini, allo stesso modo è necessario sottolineare i punti deboli del modello tedesco.

Seppur diametralmente opposta a quello assimilazionista, anche una strategia separatista volta a mantenere i gruppi minoritari ai margini della società sembra incontrare una molteplicità di limiti.

Tanto potrebbe risultare nocivo il mancato riconoscimento delle peculiarità tra i membri di una società multiculturale (negando ad alcuni un

²⁸⁶ Dati WEST – Welfare, società territorio. Zahl der Ausländer in Deutschland zum Jahresende 2014 bei 8,2 Millionen in Ivano Abbadessa, "quanti sono gli immigrati in Germania", 18.03.2015.

²⁸⁷ Á. Retortillo Osuna; A. Ovejero Bernal; F. Cruz Sousa; S. Lucas Mangas; B. Arias Martínez; Inmigración y modelos de integración: "Entre la asimilación y el multiculturalismo", *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, 2006, N.7, pags.123-139, Universidad de Valladolid.

trattamento particolare che agevolerebbe il processo di integrazione) costringendo questi ad omologarsi, quanto potrebbe esserlo il suo esatto contrario.

Ai fini di una completa integrazione, e per la promozione del dialogo interculturale, andrebbe innanzitutto incentivato l'avvicinamento fisico e sociale tra gli autoctoni e gli immigrati.²⁸⁸

L'esperienza anglosassone nella gestione delle diversità culturali sembra distaccarsi tanto da quella francese quanto da quella tedesca e anche in questo caso è la formazione storica del Regno Unito ad avere esercitato probabilmente un'influenza rilevante. Fino alla metà degli anni '40 del 900 il paese mantenne un'omogeneità identitaria riconoscibile in specifiche caratteristiche naturali e culturali: provenienza anglosassone, appartenenza alla fede protestante e colore bianco della pelle. Nel periodo compreso tra il 1948 e il 1962, divenuto noto come quello "delle porte aperte", la crescita economica e l'offerta di mano d'opera attirarono un gran numero d'immigrati provenienti principalmente da alcune delle ex colonie inglesi tra cui India, Bangladesh, Pakistan.

Volendo preservare la propria identità culturale, i nuovi arrivati si organizzarono in associazioni e istituzioni indipendenti dando vita a nuove scuole e luoghi di culto propri. Discostandosi dalle decisioni

²⁸⁸ Anche in questo caso dunque, sembra prodursi una frattura tra gli autoctoni e gli immigrati che come nel caso del modello francese, potrebbe riportare gravi ripercussioni nel futuro professionale degli stranieri e sulla stabilità sociale del paese. A. Garcia; S. Fernandez; C.H. Schell; "Experiencias en el marco de la UE sobre educación intercultural e escuela inclusiva. Análisis y comparación entre las políticas desarrolladas por los países miembros", Investigación Social, Aula Intercultural, 2013.

prese dal governo francese in materia d'integrazione, il governo perseguì una politica di riconoscimento in vista di una migliore integrazione dei gruppi minoritari e degli immigrati.

Agli albori della prima ondata migratoria fu emanato il British Nationality Act (1948), un atto parlamentare che oltre a creare la cittadinanza britannica, conferiva ai cittadini stranieri provenienti dalle colonie inglesi il diritto di cittadinanza immediato e la possibilità di prendere parte alle discussioni concernenti il loro inserimento nella società.

Qualche anno più tardi, nel mezzo della seconda ondata migratoria, il ministro degli interni britannico Roy Jenkins nel 1966 affermava "I do not think that we need in this country a 'melting pot', which will turn everybody out in a common mould, as one of a series of carbon copies of someone's misplaced vision of the stereotyped Englishman... It would deprive us of most of the positive benefits of immigration that I believe to be very great indeed. I define integration, therefore, not a flattening process of assimilation but as equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance."²⁸⁹

Così come in una molteplicità di ambiti, anche in quello educativo il tema della diversità culturale fu affrontato secondo una visione inclusiva ma non assimilazionista.²⁹⁰

²⁸⁹ C. Bertossi; "Franch and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions", University of Oxford, 2007.

²⁹⁰ Lapeyronnie individua principalmente quattro ambiti di applicazione delle politiche di inclusione in Gran Bretagna: i) politiche di uguaglianza delle opportunità e il monitoraggio di atteggiamenti razzisti e discriminatori; ii) politiche relative alla gestione comunitaria e orientate all'armonizzazione delle relazioni tra gruppi diversi; iii) politiche antirazziste volte ad eliminare i pregiudizi tramite la formazione e l'educazione e vi) politiche sociali di dirit-

I curriculum scolastici vennero riadattati e modificati in base alla necessità di tutelare le minoranze da atteggiamenti discriminatori e con il fine di porre enfasi sui benefici dell'integrazione e della convivenza egualitaria in una società multietnica e multi-razziale come quella britannica.

In effetti sembra che le politiche educative pensate per l'integrazione degli studenti stranieri abbiano sortito effetti positivi. Invertendo la tendenza registratasi in Francia e Germania (secondo cui gli alunni nativi sembrano ottenere un livello d'istruzione mediamente più alto di quello dei loro coetanei stranieri), in Gran Bretagna gli alunni di origine migrante sembrano possedere un livello di educazione simile a quello della popolazione nativa, fattore che in definitiva potrebbe ridurre le fratture sociali ed economiche tra i cittadini.

Quello accademico sembra dunque essere un contesto determinante per una futura integrazione degli stranieri all'interno di una società pluralista e forse il più adeguato per poter incentivare un vero e proprio dialogo interculturale. L'ambiente educativo è quello che non solo potrebbe concedere ai cittadini le stesse opportunità sociali e lavorative ad ognuno di essi, ma è anche quello in cui potrebbero essere affrontate, discusse e ridotte le barriere culturali che li distanziano. L'insegnamento di valori quali la convivenza e il reciproco rispetto tra

to comune destinate alla gestione delle problematiche sociali degli immigrati. D. Lapeyronnie; (1993): "Las políticas locales de integración de las minorías inmigradas. Los casos francés y británico" in A. Garcia; S. Fernandez; C.H. Schell; "Experiencias en el marco de la UE sobre educación intercultural e escuela inclusiva. Análisis y comparación entre las políticas desarrolladas por los países miembros", Investigación Social, Aula Intercultural, 2013.

le differenti culture non potrebbe che essere incentivato in età scolare, momento in cui gli individui iniziano a formare un pensiero critico e uno spirito civico sotto la guida di genitori o docenti. Di conseguenza sarebbe di primaria importanza rivalutare i curriculum scolastici rendendoli più internazionali; dare la possibilità agli studenti di poter dedicare parte del loro tempo ad attività ricreative che abbiano il pluralismo culturale ed etnico come soggetto principale; reclutare insegnanti provenienti da diversi paesi evitando in tal modo di trasmettere una visione monolitica dell'insegnamento di alcune materie quali ad esempio la storia, l'arte, o la letteratura; ed in definitiva, abituarli all'idea di pensare che esiste una vastità di culture tutte egualmente valide anche se molto diverse l'una dall'altra, e che un'armoniosa convivenza tra queste non potrebbe eludere una conoscenza più approfondita di ognuna di esse. Ovviamente ciò dipende da scelte politiche pienamente consapevoli del significato di abbattere barriere multiculturali in vista di un dialogo vero e proprio e di una mutua collaborazione. Per dirla con Ventura, così come l'occidente ha contribuito a demonizzare l'Islam, allo stesso modo potrebbe essere intrapreso il percorso inverso, ammesso che ci sia la volontà politica di farlo.

Essere un migrante, così come per le società di accoglienza, implica una varietà di processi e di adattamenti; Il processo di accettazione e adozione inizia dal primo momento in una nuova società e colui che

entra introduce anche nuove prospettive culturali, nuove ideologie e credenze.²⁹¹

Considerando che il peso delle politiche pubbliche su una società è determinante nell'organizzazione della stessa, sarebbe bene tenere sempre a mente che se i gruppi minoritari percepissero una minaccia per la sopravvivenza della propria identità culturale, probabilmente tenderebbero a formare dei ghetti a se' stanti pur di salvaguardare la propria consuetudini, rendendo ancora più acute ed evidenti le differenze culturali con i cittadini che ne rimarrebbero al di fuori.

Se ciò dovesse accadere quasi sicuramente si verificherebbero le predizioni di Huntington visto che è altamente improbabile riuscire ad evitare una scontro tra civiltà che non hanno mai avuto la possibilità di aprirsi l'una all'altra tramite l'interazione e a collaborazione. In questa tesi sostengo che le politiche adottate (ben lungi dal potersi definire aperte, liberali o umanitarie) potrebbero derivare dalla mancata accettazione dello straniero, mancanza che a sua volta potrebbe affondare le sue radici nell'assenza di una interazione reale e costruttiva tra europei ed extraeuropei.

Se così fosse, ci sarebbero dei modi per ovviare a tale problematica? La soluzione che propongo in questo caso ha a che vedere con il dialogo interculturale tra gli individui, che come abbiamo visto, potrebbe (seppur attraverso un processo molto lento) riuscire ad ammorbidire gli attriti esistenti tra persone appartenenti a culture diverse, attriti che secondo la mia opinione, sono quelli che alimentano il rifiuto dello

²⁹¹ Aakash Budathoki "Modernity and migration"; Faculty of social and life sciences Karlstads Univerfsitet, 2009.

straniero, e in ultima istanza, che ad oggi hanno spinto la classe dirigente a prendere decisioni politiche che non hanno tutelato i diritti umani degli stranieri.

Conclusioni

Analizzando i cambiamenti che hanno determinato l'orientamento delle politiche messe in atto per la gestione delle frontiere, emerge un quadro piuttosto preoccupante vista la tendenza ad adottare misure di volta in volta più restrittive nei confronti dei migranti, dei rifugiti e dei richiedenti asilo.

In primo luogo, la natura di tali politiche sembra avere un comune denominatore e analizzandole si ha l'impressione che siano state implementate con l'obiettivo di proteggere le frontiere europee, i suoi Stati membri e i singoli confini nazionali dall'arrivo massiccio di cittadini extraeuropei, pur esistendo, come abbiamo visto, una serie di strumenti giuridici creati per proteggere i diritti dell'uomo e per tutelare i diritti fondamentali dei gruppi più vulnerabili (e la categoria di persone di cui ci occupiamo in questa tesi rifugiati, migranti e richiedenti asilo rientrano senz'altro in questa condizione).

Per molti anni, a partire dalla costruzione della Comunità Europea, è sembrato che potesse essere raggiunta una reale comunitarizzazione tra gli Stati membri e che questi fossero in grado di ripensare ai propri confini nazionali in modo da renderli sempre più porosi. Con l'abolizione delle frontiere interne e con la creazione di Schengen, gli Stati europei hanno messo in pratica la decisione di costruire uno spazio comunitario all'interno del quale affrontare congiuntamente le problematiche economiche e le sfide politiche che avrebbero potuto coinvolgere i paesi membri nell'avvenire.

1) La prima conclusione del presente lavoro, è che quella che viene erroneamente definita come "crisi dei rifugiati", ben lungi dal definirsi

risolta, ha distrutto queste aspettative, non solo mettendo a nudo le debolezze politiche degli Stati europei, ma anche dimostrando quanto questi non siano realmente in grado di affrontare una situazione estesamente critica (in questo caso di carattere umanitario) in modo unitario.

Di fatto, e tenendo conto di queste gravi mancanze, piuttosto che di una crisi di rifugiati, e' più corretto parlare di una vera e propria crisi politica e istituzionale (europea), di cui i rifugiati e migranti non sono che le principali vittime.

Le guerre scatenatesi appena al di fuori delle nostre porte hanno prodotto un vero e proprio esodo di persone che per motivi perlopiù logistici hanno scelto l'Europa come punto di riferimento; ebbene, il loro arrivo ha posto i riflettori su un volto dell'Unione caratterizzato da un duro egoismo e da una preoccupante chiusura piuttosto che da uno spirito di condivisione e di solidarietà.

Le rive del Mediterraneo e la morte di migliaia di cittadini extraeuropei continuano a pagare il prezzo di un silenzio istituzionale inammissibile e ad essere i principali testimoni di questo doloroso fallimento.

Perché l'Europa non riesce a dare una risposta ferma e risoluta a una crisi umanitaria di così grande portata?

Giuridicamente e politicamente, l'Unione avrebbe tutti gli strumenti per contenere gli effetti devastanti di quello che sembra essere un esodo di massa verso il nostro continente; ciononostante le decisioni politiche adottate più recentemente dai vertici europei, non solo non hanno contribuito a migliorare la situazione, ma l'hanno resa, se possibile, ancora più critica.

Ad esempio, la scelta (adottata nel 2013) di sostituire Mare nostrum (che come ho spiegato era un'operazione di *search and rescue* e il cui peso economico ricadeva interamente sull'Italia) con Triton (il cui scopo principale è invece quello di sorvegliare le frontiere esterne dei paesi europei), come abbiamo analizzato, ha prodotto esiti disastrosi: mentre gli Stati membri riducevano il budget da impiegare nell'operazione (ricordiamo che le risorse economiche che l'Italia aveva precedentemente messo a disposizione per Mare Nostrum erano superiori rispetto quelle che gli Stati membri riservavano per Triton) e mentre venivano ridotte le zone geografiche all'interno delle quali poter intervenire in caso di necessità, contemporaneamente aumentavano le persone in partenza dai paesi extraeuropei, facendo sì che il flusso migratorio diventasse sempre più massiccio. Risultato: il flusso di migranti e il numero di decessi sulle rive del mediterraneo hanno continuato ad aumentare.

Un aspetto particolarmente preoccupante delle politiche europee riguarda la decisione di rafforzare le frontiere esterne e di ripristinare quelle interne tra gli Stati europei.

Come abbiamo visto nel corso del secondo capitolo, decisioni come quella di ricollocare le frontiere (rendendo più complicato ai migranti il passaggio tra un paese e un altro) possono implicare gravi ripercussioni: non solo rischiano di causare danni fisici e morali a chi tenta di oltrepassarle, ma producono un effetto collaterale preoccupante, ovvero fanno sì che le persone in assenza della documentazione necessaria per entrare in Europa, cerchino continuamente strade alternative per tentare di eludere i controlli che altrimenti non passerebbero.

Essendo in uno stato di disperazione, chi fugge a causa di guerre o perché le condizioni del paese da cui proviene rendono il loro stile di vita insostenibile e degradante, molto probabilmente sarebbe disposto a tutto pur di entrare in territorio europeo (legalmente o meno) e altrettanto probabilmente non si fermerebbe davanti ad un filo spinato dopo aver affrontato un viaggio in condizioni disumane (come quello che molti di loro affrontano per attraversare il Mediterraneo).

Nella logica insistente di continuare a costruire barriere sempre più alte, sembra che gli Stati membri si stiano dimenticando di un particolare: ovvero, se un uomo abbandona il proprio paese mettendosi alla mercé di reti criminali per sfuggire a guerra e persecuzione; se dimostra di essere disposto ad attraversare il Mediterraneo nella consapevolezza che l'imbarcazione sulla quale viaggia é probabilmente priva di qualsiasi misura di sicurezza; se non rinuncia a provare ad entrare in Europa pur non avendo i documenti necessari, ebbene, di certo non tornerebbe indietro solo per aver incontrato una frontiera chiusa alle porte dell'Unione.

Ecco il motivo per il quale al restringimento delle frontiere non ha equivalso una diminuzione del flusso migratorio e per il quale nel tempo sono andate cambiando le rotte migratorie. Marcare i confini nazionali costruendo muri e recinzioni non elimina il problema; al contrario, comporta un rischio maggiore per coloro che tentano di attraversarli, considerando che pur di eludere i controlli per entrare nello spazio europeo, i migranti si vedrebbero costretti ad affrontare ulteriori pericoli.

2) Altro effetto collaterale da considerare é il possibile aumento delle reti criminali, in particolare quelle legate al traffico di persone che

traggono i propri profitti dallo spostamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

In seguito alla chiusura progressiva della rotta balcanica, fattore che ha reso quasi impossibile entrare in Europa per via terrestre per chi giunge da est, molti rifugiati provenienti dalla Siria si sarebbero affidati a gruppi criminali che li avrebbero fatti passare per via marittima dalla Turchia all'Italia. Il fatto che le frontiere europee siano di fatto militarizzate e il loro accesso ristretto, costringe coloro che si trovano in situazione irregolare a cercare di eludere i controlli entrando in territorio europeo con percorsi alternativi.

I rischi legati all'attraversamento irregolare delle frontiere sono molteplici e ovviamente differiscono a seconda del metodo utilizzato. Nel tentativo di non essere avvistati dalle autorità, i "migranti irregolari" si nascondono dove possono, nelle stive di imbarcazioni nel caso di attraversamento via mare o nelle ruote di camion e cargo nel caso di attraversamento terrestre; in entrambi i casi il rischio che possano morire soffocati o schiacciati è molto alto.

Coloro che passano per il Mediterraneo, spesso si affidano a trafficanti specializzati che conoscono già le rotte da percorrere e forniscono le imbarcazioni per l'attraversamento.

E' difficile che il numero di persone che provano ad entrare in Europa possa diminuire drasticamente nel breve periodo; i controlli alle frontiere Europee stanno diventando sempre più sofisticati ed efficienti e il fatto che siano sempre più restrittivi è una risposta alla pressione dell'opinione pubblica che sostiene si debba fare qualcosa.

Il rafforzamento dei controlli produce due effetti importanti: da un lato fa' sì che l'immigrazione temporanea si converta in immigrazione

permanente (perché i migranti irregolari considerano troppo rischioso e troppo dispendioso tornare a casa in seguito ad un respingimento), dall'altro fa' si che le spese per organizzare il traffico siano maggiori, cosa che a sua volta induce i gruppi criminali a coordinarsi tra loro, allargando ulteriormente la rete criminale organizzata.

Ci sono una serie di fattori nelle politiche dell'Unione che potrebbero incrementare "l'offerta" per i gruppi criminali (i quali, sfruttando l'assenza di opportunità lecite per i migranti, approfittano della loro situazione offrendogli una serie di servizi, tra cui il trasporto fino ai confini europei); tra cui, in primis, la chiusura delle frontiere.

Esiste una correlazione forte e reale tra l'aumento dei controlli sui movimenti migratori e il traffico di migranti; nel senso che chiudendo i confini, viene promosso, seppur indirettamente, il traffico di persone.

Sembra dunque che diminuire le possibilità di accesso legale in territorio europeo sia solo controproducente visto che così facendo si espongono gli individui a rischi aggiuntivi e allo stesso tempo non li si disincentiva dal tentare l'ingresso.

Nel momento in cui l'intensificazione del flusso migratorio diretto verso l'Europa ha iniziato ad essere percepito come una crisi, automaticamente le politiche di controllo per accedere all'area Schengen (inizialmente creato per facilitare il movimento delle persone, delle merci e dei capitali) sono diventate sempre più selettive, finendo con il rappresentare una vera e propria fortezza (la cosiddetta "fortezza Schengen" appunto) all'interno della quale i cittadini extraeuropei hanno

iniziato ad avere sempre maggiore difficoltà di accesso e di movimento.

3) La terza conclusione nata in seno alla presente tesi, è che la chiusura progressiva delle frontiere nazionali ha messo automaticamente in discussione la capacità degli Stati membri di coltivare il progetto di comunitarizzazione, andando a minare direttamente le fondamenta di Schengen.

Benché i leader europei continuino a sbandierare i valori su cui sostengono di voler rafforzare lo spazio comunitario, la realtà è che non danno alcun segno di coerenza tra tali valori e le politiche adottate in materia di immigrazione ed accoglienza e le conseguenze finiscono con il ricadere ancora una volta su soggetti e gruppi vulnerabili.

4) Un altro aspetto molto criticato delle politiche europee per la gestione dei flussi migratori riguarda la funzionalità degli accordi di Dublino e in particolare una delle clausole in essi contenute: ovvero la possibilità estremamente ridotta che i rifugiati e i richiedenti asilo avrebbero nel muoversi liberamente all'interno dell'area Schengen.

Come ho spiegato, per quel che riguarda la possibilità di presentare richiesta di asilo, vige la regola secondo cui il primo Stato membro in cui il cittadino terzo ha avuto accesso è lo stesso in cui il richiedente è obbligato a presentare la domanda di asilo.

Tale clausola rischia di limitare eccessivamente la libertà di movimento dei rifugiati e dei richiedenti asilo, soprattutto alla luce del fatto che per molti di loro, il primo paese nel quale hanno accesso è tale per motivi puramente logistici. Ovvero, considerando quelle che sono le rotte intraprese dalla maggior parte di coloro che poi richiedono asilo o pro-

tezione internazionale in Europa, é logico che ci siano alcuni paesi (come l'Italia o la Grecia) le cui coste sono più facilmente raggiungibili; ciononostante non é detto che il desiderio di queste persone sia quello di rimanere nel paese in cui arrivano. Per un cittadino siriano ad esempio, sarebbe impossibile giungere in Olanda o in Belgio a meno che non abbia la possibilità di prendere un aereo (opzione altamente improbabile visto che spesso sono sprovvisti dei documenti necessari al trasferimento internazionale), e tuttavia, secondo Dublino III, a meno che i richiedenti asilo non abbiano parenti stabilmente residenti in un altro dei paesi membri, sarebbero costretti a rimanere sul territorio del primo arrivo.

Tale meccanismo, oltretutto, rischia di pesare eccessivamente su alcuni paesi europei (si consideri il caso della Grecia e il grado di difficoltà che ha il governo greco nel gestire un numero così alto di persone in stato di difficoltà) e in modo irrilevante su alcuni altri in modo del tutto sproporzionato.

Alcuni Stati, e addirittura alcune frazioni regionali sono diventate dei veri e propri *gatekeeper*: Si veda ad esempio il piccolo lembo di Idomeni, che attualmente (maggio 2016) rappresenta uno dei più grandi campi di rifugiati presenti sul territorio europeo.

A causa della chiusura della rotta Balcanica e in parte perché, come dicevo, vige la regola per cui si debba richiedere l'asilo nel primo paese d'arrivo, nel campo di Idomeni (piccola striscia di terra greca, al confine con la Macedonia) risiedono attualmente dodicimila persone, di cui il 40 per cento sono bambini.

La maggior parte di esse sono di origine siriana e vengono da Damasco, da Aleppo, da Deir Ezzor, da Raqqa, da Idlib, da Homs o da Hama,

e non sempre hanno possibilità di accesso alle procedure per richiedere protezione internazionale.

Dalle situazioni osservate emerge la totale indigenza in cui vivono i richiedenti asilo, i minori non accompagnati e i nuclei vulnerabili. Lo Stato greco dovrebbe garantire il sistema di accoglienza e di assistenza relazionati alla vulnerabilità dei soggetti in questione. Al contrario agli stessi è riservato un trattamento degradante e non rispettoso della dignità nella misura in cui essi sono, di fatto, costretti a vivere in campi autogestiti, dentro delle tende, senza acqua né luce e in gravissime condizioni igienico-sanitarie.

Con il graduale restringimento delle frontiere dei paesi Balcanici e in particolar modo dopo l'accordo firmato tra la Turchia e l'Unione Europea (che ha determinato la chiusura definitiva della rotta balcanica) un numero molto elevato di cittadini extraeuropei (al maggio del 2016 si parla più o meno di 55 mila persone) sono rimasti letteralmente bloccati in campi improvvisati come quello di Idomeni (per citarne alcuno: il campo di Polykastro, il campo di Neokavala o ancora il campo di Katerini), all'interno dei quali, come riporta il documento di ASGI, non vengono applicate le norme del diritto internazionale e non vengono rispettati i diritti fondamentali dell'uomo.

5) Circa l'accordo firmato con Ankara, gli Stati membri sono ancora scettici per quel che riguarda l'ingresso della Turchia nell'Unione e tuttavia hanno siglato un accordo che investe il governo Turco di enormi responsabilità nei confronti dei rifugiati e dei bisognosi di protezione internazionale.

L'accordo relativo alla gestione dei flussi migratori é stato adottato prima che la Turchia venisse considerata dagli Stati membri un paese sicuro a tutti gli effetti e ancora prima che venissero effettuati i dovuti controlli circa le sue capacità di rispettare e assicurare la tutela dei diritti umani e diritti di coloro che ai sensi del patto potrebbero essere rimandati in Turchia.

Come abbiamo visto, esistono e sono esistiti casi in cui ai richiedenti asilo venisse preclusa la possibilità di presentare domanda; casi in cui cittadini extraeuropei siano stati arbitrariamente reclusi in condizioni disumane e degradanti; casi in cui uomini siano stati allontanati dalla Turchia e rimandati nei propri paesi d'origine senza prima accertarsi dei pericoli cui questi sarebbero potuti andare incontro. Ciononostante, l'Unione ha firmato l'accordo, scaricando la responsabilità di doversi occupare di un numero molto elevato di richiedenti asilo e di rifugiati su un Paese (non membro) le cui capacità di farlo non sono ancora state accertate.

6. Concludendo, gli Stati membri sono giuridicamente vincolati nelle loro azioni tanto dalla normativa internazionale quanto da quella comunitaria e nazionale; ma aldilà del quadro giuridico che sono tenuti a considerare, é necessario ribadire l'importanza che rivestono i valori etici cui gli Stati dovrebbero far riferimento al momento di prendere delle decisioni politiche; valori senza i quali, del resto, probabilmente non esisterebbero le norme giuridiche.

Attenersi a tali valori, dunque, non é che una questione di coerenza e di onestà intellettuale.

Fino ad oggi, l'Unione non ha dimostrato di possedere tale coerenza, attuando in modo difforme dai valori racchiusi nei trattati su cui si erge; più precisamente, chiudendo le frontiere, gli Stati membri dimostrano di non essere in grado (per mancanza di volontà) a tendere una mano a chi in questo momento si trova in una situazione estremamente critica.

Nel primo capitolo abbiamo analizzato gli strumenti giuridici che a livello internazionale dovrebbero costituire le linee guida per gli Stati che devono porre in essere determinate politiche e abbiamo visto che le convenzioni e le dichiarazioni che si occupano di immigrazione, di protezione internazionale e di rifugio si ispirano a trattati i cui principi costitutivi sono di alto valore etico e morale.

Ma se la maggior parte dei trattati internazionali che si occupano della tutela degli individui affondano le loro radici nei principi generali per la protezione delle persone e nei principi fondanti la Dichiarazione Universale per i diritti umani delle Nazioni Unite, perché il risultato cui ci troviamo di fronte in ambito di tutela dei diritti umani dei migranti è a dir poco sconcertante? Una delle ipotesi risiede nella paura dello straniero, in ciò che non si conosce e che possa essere individuato come minaccia alla stabilità culturale ed economica di un paese. Ecco perché nel corso della tesi ho proposto come possibile soluzione un'apertura maggiore al dialogo con lo straniero in vista di una conoscenza più approfondita di esso. Ovviamente tale processo non potrebbe funzionare se non incentivato dalle istituzioni e dall'organizzazione politica e sociale della società, che in tale di-

reazione dovrebbero facilitare il dialogo interculturale attraverso l'istruzione o con lo sviluppo di attività sociali appositamente pensate. La non- conoscenza dell'altro potrebbe dunque essere uno dei motivi per cui, nonostante esista una base normativa pensata per la protezione del rifugiato e del richiedente asilo, la sua interpretazione presenti deficit di siffatta gravità e il punto, come dicevamo, non ha a che vedere con la mancanza di una base giuridica (eccezion fatta per quel che riguarda il diritto d'asilo, che sì, come ho spiegato necessiterebbe di essere regolato in modo più completo e secondo un'ottica comune quanto meno tra gli Stati membri dell'Unione Europea), quanto piuttosto con la volontà di mettere in atto politiche coerenti con i principi esistenti.

La codificazione del diritto internazionale non avrebbe bisogno di cambiamenti significativi, se gli Stati veramente attuassero coerentemente ai principi su cui sostengono di volersi basare.

Il problema relativo ad una effettiva tutela dei diritti umani nell'ambito dell'immigrazione credo che vada dunque individuato in un altro ambito, e come sostengo nel paragrafo 3.3, la radice del problema può essere ricollegabile ad una visione discriminatoria dello straniero che, per quanto gli europei rifiutino di riconoscere, continua evidentemente a determinare la scelta dell'adozione delle politiche in materia di rifu- gio e immigrazione.

Glossario ed acronimi

ACNUR- UNHCR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

AI - Amnesty International

ASGI- Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

CE- Comunità Europea

CEDU- Carta Europea per I diritti Umani

CIA- Comitato Immigrazione e asilo

COREPER- Comitato dei rappresentanti permanenti

EASO- Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo

EUDO- Osservatorio sulla democrazia dell'Unione Europea

EURASIL European Union Network for Asylum practitioners

EURODAC European Dactyloscopie

EUROSTAT The European Statistic Office

EUROPOL- The European Police Office

EUROJUST- Unità di Cooperazione Giudiziaria dell'Unione Europea

FRA- Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali

FRONTEX Agenzia europea per la Gestione della Cooperazione Operativa delle Frontiere Esterne dei Paesi Membri dell'Unione Europea

HRW- Human Rights Watch

ICMDP- International Centre for Migration Development Policies

IGC- Consultazioni Intergovernative in materia di Immigrazione Asilo e Rifugio

MARRI- Iniziativa Regionale Migrazione, Asilo , Rifugiati

OIM- Organizzazione Internazionale per le migrazioni

OMN- Operazione Mare Nostrum

ONU- Organizzazione delle Nazioni Unite

OCSE- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

RABIT- Squadre di rapido intervento alle frontiere

SAR Operation- Search and rescue operation

SCIFA- Comitato strategico in materia di immigrazione, frontiere e asilo

SEE- Spazio economico europeo

SIS- Sistema informazioni Schengen

TCE- Trattato che istituisce la Comunità Europea

UE- Unione Europea

UNDP- Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo

VIS- Sistema informazione Visti

Accordo.

Con l'espressione accordo internazionale, convenzione, patto, trattato e simili ci si riferisce all'incontro della volontà di due o più Stati per costituire, regolare od estinguere determinati rapporti giuridici. Se al trattato partecipano solo due contraenti si parla di accordo internazionale bilaterale. Se per contro, ad esso partecipa una pluralità di soggetti si parla di accordo internazionale multilaterale o collettivo. L'accordo internazionale, che è fonte di norme particolari, può essere considerato alla stregua di un contratto qualificato stipulato tra soggetti internazionali e, quindi, regolato dai due principi consuetudinari: *pacta sunt servanda* e *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*. In definitiva, la obbligatorietà di un accordo internazionale riposa sul valore che il diritto internazionale generale attribuisce al consenso liberamente prestato dalle parti contraenti. Gli accordi internazionali costituiscono il secon-

do livello nella gerarchia delle fonti giuridiche internazionali e, in via di principio, possono derogare, in quanto diritto particolare, al diritto generale non scritto espresso nelle consuetudini internazionali.

Atto di persecuzione

Non esiste una definizione univoca ed universalmente accettata di persecuzione. La Convenzione di Ginevra, infatti, non prevede una definizione di persecuzione, ma dall'Art. 1, lett. A), co. 2 e dall'Art. 33 si può ricavare che la minaccia al diritto alla vita o alla libertà personale dell'individuo, per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, possa sempre qualificarsi come persecuzione. Inoltre, l'interpretazione della Convenzione di Ginevra anche alla luce della normativa internazionale in materia di diritti umani consente di affermare che, per le stesse ragioni, devono considerarsi persecuzioni anche altre gravi violazioni dei diritti umani (par. 45, Manuale UNHCR).

Fonte: associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Lo Status di Rifugiato. http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf

Allontanamento

Esecuzione dell'obbligo di ritorno, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato.

Fonte: Articolo 3 (5) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Apolide

Persona che non è considerata cittadino di alcuno Stato in conformità alla legislazione vigente. Fonte: Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi (New York, 1954).

Application

Nel contesto dell'immigrazione, é una richiesta (solitamente scritta) presentata al governo da un individuo p da un'organizzazione con il fine di indurlo ad intraprendere un'azione legale.

Assimilazione

Processo graduale per il quale un gruppo minoritario adotta i modelli di comportamento della maggioranza dei cittadini della comunità di accoglienza.

Fonte: Malgesini and Giménez: Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad, 2000.

Asilo

Forma di protezione garantita da uno Stato sul suo territorio, basata sul principio del non respingimento (non-refoulement) e sui diritti del rifugiato riconosciuti internazionalmente o nazionalmente. Viene concesso ad una persona non in grado di chiedere la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza e/o in cui è residente, in particolare per timore di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche.

Fonte: Definizione tratta dalla Commissione Europea (Direzione Generale Affari Interni).

Asilo (Diritto di)

Il diritto di uno Stato, in virtù della sua sovranità territoriale e nell'esercizio della sua discrezionalità, di consentire a un cittadino straniero di entrare e risiedere, e il diritto di opporsi all'esercizio della giurisdizione da parte di qualsiasi altro Stato su quella persona.

Fonte: Thesaurus Internazionale della Terminologia del Rifugiato a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Ulteriori termini specifici del linguaggio concernente l'immigrazione possono essere reperiti su : UNHCR, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce7d444.html>; UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, Glossary, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>; and UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10- Point Plan in action, Glossary, February 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>

Asilo (Domanda di)

Domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide da intendersi come richiesta di protezione internazionale presso uno Stato membro in base alla Convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino del paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesta con domanda separata.

Fonte: Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri in EMN- European Migration Network.

Asilo (Esame di una domanda di)

Nel contesto della protezione internazionale, si riferisce all'insieme di procedure di esame, decisioni o sentenze pronunciate dalle autorità competenti in conformità alla legislazione nazionale, ad eccezione delle procedure volte a determinare quale sia lo Stato Membro competente secondo le disposizioni del regolamento (CE) 343/2003 (noto come Regolamento di Dublino).

Fonte: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo in EMN- European Migration Network.

Asilo (Legislazione in materia di) Corpus del diritto internazionale consuetudinario e degli strumenti internazionali che stabiliscono le norme per la protezione dei rifugiati. Lo strumento giuridico internazionale di riferimento per quel che riguarda il diritto dei rifugiati è la Convenzione di Ginevra del 1951 ed il suo Protocollo del 196.

Asilo (Richiedente)

Qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva.

Fonte: Articolo 2 (c) della Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Asilo (Rinuncia alla domanda di)

Azione esplicita o tacita con cui il richiedente asilo pone termine alle procedure avviate con la presentazione della sua domanda d'asilo in conformità con la legislazione nazionale.

Fonte: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Asilo (Sistema europeo comune di)

Sistema finalizzato a stabilire una comune procedura d'asilo e uno status uniforme a beneficio di coloro cui viene concesso l'asilo o la protezione sussidiaria nell'Unione Europea. Il sistema mira anche al rafforzamento della cooperazione tra le amministrazioni nazionali sull'asilo e la dimensione esterna del diritto di asilo.

Fonte: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030} /* COM/2008/0360 def.

Asylum shopping

Nel contesto dell'UE, continuo trasferimento da un paese a un altro dei richiedenti asilo che si verifica nel momento in cui quest'ultimo si sposta per individuare il paese a lui più conveniente nel quale inoltrare la propria domanda. Nonostante tale espressione non abbia alcun significato giuridico, viene utilizzata nel linguaggio informale anche dalla Commissione Europea in quanto presuppone un abuso nella procedura di attribuzione dell'asilo. È stata per la prima volta utilizzata dalla Commissione, nella sua Comunicazione COM(2000) 755, ma senza alcuna definizione. Recentemente, un Documento di lavoro della Commissione (SEC(2008) 2029) fornisce qualche esempio del suo significato. Fonte: Decimo rapporto della Commissione affari europei della Camera dei Lord (Regno Unito, 2010).

Carta blu UE

Autorizzazione al lavoro e al soggiorno recante la dicitura «Carta blu UE», che dà diritto a vivere e lavorare nel paese dell'UE che ha concesso tale autorizzazione. Si tratta di un particolare tipo di permesso di soggiorno, che viene rilasciato dal questore allo straniero altamente qualificato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro e della relativa comunicazione alla questura. Ha durata biennale, se il rapporto di lavoro è a tempo indeterminato.

Se tale rapporto è a tempo determinato, il permesso di soggiorno ha una durata superiore di 3 mesi rispetto alla scadenza del rapporto di lavoro.

Fonte EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114573>; Polizia di Stato <https://www.poliziadistato.it/articolo/31053>.

Centri per l'immigrazione

I cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono accolti nei centri per l'immigrazione dove ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti. Queste strutture si dividono in: centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), centri di accoglienza (Cda), centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e centri di identificazione ed espulsione (Cie).

Fonte Definizione tratta dal sito web del Ministero dell'Interno Italiano <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa)

Ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati, possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri.

Fonte: Definizione tratta dal sito web del Ministero dell'Interno Italiano <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

Centri di accoglienza (Cda)

Garantiscono prima accoglienza allo straniero rintracciato sul territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia.

Fonte: Definizione tratta dal sito web del Ministero dell'Interno Italiano <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)

Struttura all'interno della quale viene mandato lo straniero irregolare richiedente protezione internazionale per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative alla protezione internazionale.

Fonte: Definizione tratta dal sito web del Ministero dell'Interno Italiano <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

CIG Consultazioni Inter-Governative in materia di Immigrazione, Asilo e Rifugiati

Forum consultivo di carattere informale e non decisionale per lo scambio di informazioni e il dibattito politico a livello intergovernativo su questioni rilevanti per la gestione dei flussi migratori internazionali. È composto dagli Stati partecipanti, dall'ACNUR, dall'OIM e dalla Commissione Europea. Fonte: Definizione tratta dal sito istituzionale: www.igc.ch.

Cittadinanza (Acquisizione di)

Ottenimento della cittadinanza di uno Stato; per esempio per nascita o in un determinato periodo temporale successivo alla nascita, in maniera automatica e non automatica. L'acquisizione della cittadinanza può avvenire per attribuzione, dichiarazione, scelta o richiesta.

Termine più specifico: Naturalizzazione.

Fonte: European Migration Network.

Cittadinanza (Perdita di)

Cessazione dello status di cittadino di un paese (volontariamente o involontariamente, automaticamente o per effetto di un atto delle pubbliche autorità). I principali tipi di perdita sono la rinuncia, la revoca e la scadenza della cittadinanza. Fonte: European Migration Network.

Cittadinanza multipla

Contemporaneo possesso di due o più cittadinanze da parte della stessa persona.

Fonte: Convenzione europea sulla nazionalità (Strasburgo, 1997).

Cittadino dell'Unione

Ogni persona che possiede la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione Europea.

Fonte: Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (articolo 20(1)), Lisbona, 2007.

Cittadino di un paese terzo

Persona che non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20 (1) del Trattato sul funzionamento dell'UE e che non gode del diritto alla libe-

ra circolazione, così come stabilito nell'articolo 2 (5) del Codice Frontiere Schengen.

Fonte: Articolo 3 (1) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, con un aggiornamento dell'Articolo del Trattato cui si riferisce.

Cittadino di un paese terzo presente irregolarmente

Cittadino di paese terzo del quale è stata ufficialmente constatata la presenza sul territorio di uno Stato membro e che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di soggiorno o di residenza per quel determinato Stato membro.

Fonte: Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (Testo rilevante ai fini del SEE).

Codice Frontiere Schengen

Insieme delle norme che disciplinano il controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea.

Fonte: Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario

relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

Comitato sull'Immigrazione e sull'Asilo

Un gruppo di esperti della Commissione europea il cui obiettivo é agevolare lo scambio informale di opinioni tra amministrazioni degli Stati membri e i servizi della Commissione su questioni politiche e giuridiche connesse alla migrazione, frontiere e asilo.

Fonte: IOM Glossario 2014

Piattaforma di cooperazione sull'immigrazione e lo sviluppo

Concetto nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità che riunisce gli attori che si occupano di migrazione e di sviluppo in un paese o regione per gestire più efficacemente la migrazione.

Fonte: Annex I of Communication on the Global Approach to Migration, COM(2006) 735 final and the Communication on the Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final in EMN.

Crimini contro l'umanità

Atti commessi come in modo sistematico e diffuso e diretti, consapevolmente, contro la popolazione civile

Fonte: Art. 7 dello Statuto di Roma della Corte Criminale Internazionale.

Cultura

L'insieme degli elementi distintivi spirituali, materiali, intellettuali ed emozionali che distinguono una società o un gruppo sociale da un altro e che influenzano lo stile di vita, i modelli culturali e i canoni di valutazione, oltre che le tradizioni e le credenze culturali e religiose.

Culturale (diversità)

La diversità delle forme di cultura in una società composta da gruppi di persone aventi un background culturale differente.

Culturale (orientazione)

Corsi di formazione messi a disposizione degli immigrati con il fine di diffondere la conoscenza del paese ospitante fornendo gli strumenti necessari per comprenderne la storia e studiarne la lingua, le tradizioni, ecc.

Culturale (pluralismo)

Politiche volte ad assicurare l'interazione armonica tra persone e gruppi con differenti identità culturali.

De iure: Espressione usata nel linguaggio giuridico, per lo più contrapposto a *de facto* («di fatto»), per indicare conformità all'ordinamento giuridico; in partic., nel diritto internazionale, è usata per indicare il riconoscimento di un nuovo stato o di un nuovo governo in modo pieno e definitivo, che implica la volontà di stabilire normali rapporti diplomatici. Fonte enciclopedia Treccani

Detenzione amministrativa

Misura adottata dalle autorità competenti di uno Stato e intrapresa con il fine di privare una persona delle sue libertà. In molti paesi, la legislazione prevede la detenzione amministrativa dei migranti in situazione irregolare sia al loro arrivo sul territorio, o in vista della loro espulsione.

Fonte: Glossario a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

Dialogo 5+5 sulle Migrazioni nel Mediterraneo Occidentale

Forum istituito nel 2002 che raccoglie 10 paesi partner, di cui 5 del Maghreb (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia) e 5 Stati membri (Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna) e promosso dall'OIM, che ha come obiettivo lo scambio di informazioni, la gestione condivisa delle frontiere internazionali, l'istituzione di forme concordate di migrazione per motivi di lavoro, la migrazione ai fini dello sviluppo, e la protezione dei diritti dei migranti nella regione del Mediterraneo occidentale.

Fonte: Definizione tratta dal sito istituzionale: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/regional-consultative-processes/rcps-by-region/5-5-dialogue>.

Diaspora

Persone o membri di reti, associazioni e comunità che hanno lasciato le loro terre, ma che continuano a coltivare un forte legame con le loro origini.

Fonte: EMN.

Discriminazione diretta

Sussiste quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga, per motivi di razza o di origine etnica.

Fonte: Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Discriminazione indiretta

Sussiste quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza o origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tali disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. Fonte: Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Discriminazione positiva

Politiche o programmi che prevedono vantaggi nei confronti di persone di una determinata minoranza tradizionalmente soggetta a discriminazione, con l'obiettivo di creare una società più paritaria. Consistono nell'accesso preferenziale all'educazione, al lavoro, ai servizi sanitari o ad altri servizi sociali.

Fonte: Glossario a cura dell'Agenzia europea dei diritti fondamentali in EMN.

Discriminazione razziale

Nel contesto del diritto internazionale, «ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore della pelle, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica».

Fonte: Articolo 1 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965).

EASO

Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo Agenzia istituita allo scopo di favorire l'attuazione del Sistema europeo comune di asilo, rafforzare la cooperazione sul campo tra gli Stati membri in materia di asilo e sostenere e/o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri sottoposti a una situazione di particolare pressione per quello che riguarda i sistemi nazionali dell'asilo e dell'accoglienza.

Fonte: Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Diritti sociali economici e culturali

diritti che mirano, secondo i principi di uguaglianza e non discriminazione, a garantire la fornitura di un adeguato livello economico, sociale, culturale, benessere materiale e intellettuale delle persone. L'effetti-

va attuazione dei diritti economici, sociali e culturali spesso richiede l'intervento attivo dello Stato. Nel diritto internazionale pubblico, questi diritti sono elencati nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966: diritto al lavoro; a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro; diritto di formare e aderire ad un sindacato; diritto alla sicurezza sociale; diritto alla protezione della famiglia; diritto ad un adeguato standard di vita; diritto alla casa, alla salute e all'istruzione.

Fonte Glossario IOM 2014

EMN

Rete Europea Migrazioni: Organismo creato con la Decisione 2008/381/CE con l'obiettivo di soddisfare l'esigenza di informazione delle istituzioni comunitarie e delle autorità e istituzioni degli Stati membri sulla migrazione e sull'asilo, fornendo al riguardo informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili nell'intento di sostenere l'iter decisionale e le politiche dell'Unione Europea in questi settori. Inoltre, serve a fornire informazioni ai cittadini su questa materia. L'EMN è coordinata dalla Commissione Europea, assistita da fornitori di servizio, in cooperazione con i Punti di Contatto Nazionali EMN (EMN NCPs) designati in ogni Stato membro. Un comitato direttivo è composto da un rappresentante per Stato membro e un rappresentante della Commissione e del Parlamento Europeo e serve a fornire una guida politica sulle attività dell'EMN.

Fonte: 2008/381/CE: Decisione del Consiglio, del 14 maggio 2008, che istituisce una rete europea sulle migrazioni in EMN

Esodo

Movimenti di popolazione (isolati e sporadici) al di fuori del paese di origine. Gli esodi di massa sono costituiti da un grande numero di persone o da una parte di una comunità in un determinato momento.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni in EMN.

Espulsione

Allontanamento del a) cittadino di un paese terzo soggetto a una decisione di espulsione, giustificata dalla presenza di una grave e attuale minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza nazionale. Si adotta nei seguenti casi: 1) quando esiste una condanna del cittadino di un paese terzo da parte dello Stato membro per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno, 2) quando esistono seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso gravi reati penali o quando esistono indizi concreti che intenda commettere fatti di tale natura nel territorio di uno Stato membro.

b) cittadino di un paese terzo soggetto a una decisione di espulsione giustificata dal mancato rispetto delle normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri.

Fonte: Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi (articolo 3(1)) in EMN.

Espulsione (Decisione di)

Qualsiasi decisione che ordina l'espulsione, adottata da un'autorità amministrativa competente di uno Stato membro.

Fonte: Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi in EMN.

Espulsione (Decreto di)

Decisione o atto di natura amministrativa o giudiziaria che ordina l'espulsione di uno straniero.

Fonte: European Migration Network

Espulsione/Deportazione

Atto con cui uno Stato, nell'esercizio della sua sovranità, allontana uno straniero dal suo territorio, verso un altro posto, in conseguenza del diniego dell'ammissione o della scadenza del permesso di soggiornare.

Fonte: UNHCR

Espulsione di massa

Espulsione collettiva di non connazionali. É una pratica proibita da diversi strumenti giuridici del diritto internazionale (Art. 4, Protocol 4 of the European Convention on Human Rights, 1950; Art. 12-5, African Charter on Human and People's Rights, 1981; Art. 22-9, American Convention on Human Rights, 1969). Secondo la Corte Europea per i Diritti Umani, l'espulsione di massa é qualsiasi misura adottata nei confronti di un gruppo di non nazionali ed intrapresa con il fine di indurli ad abbandonare il paese (eccezion fatta quando tale misura venga presa in seguito ad un esame oggettivo e individuale nei confronti di

ognuno dei membri del gruppo) (Andric v. Sweden, No. 45917/99, 23 February 1999 and Čonka v. Belgium, No. 51564/99, 5 February 2002 at para. 59). Fonte: IOM glossario 2014

Estradizione

Istituto attraverso il quale uno Stato consegna (estradizione passiva) un individuo presente sul suo territorio a un altro Stato che ne abbia fatto richiesta (estradizione attiva), al fine di dare esecuzione a una pena detentiva (estradizione esecutiva) o a un processo (estradizione processuale).

L'estradizione si configura come uno strumento di cooperazione internazionale nel settore penale ed è regolata prevalentemente da norme di diritto internazionale pattizio. Si tratta per lo più di trattati bilaterali, anche se di recente sono state concluse convenzioni multilaterali per introdurre normative uniformi in materia. Clausole estradizionali sono inoltre contenute in accordi multilaterali destinati a reprimere crimini particolarmente gravi (genocidio, terrorismo e altri Crimini internazionali) sulla base del principio aut dedere aut iudicare.

Fonte: enciclopedia Treccani

Eurasil

Rete Europea degli Esperti nel settore dell'Asilo, che costituisce un forum di scambio delle Informazioni sul paese di origine e delle buone pratiche tra gli Stati membri, i responsabili per le materie di asilo e la Commissione Europea.

Fonte: Documento di lavoro SEC(2006) 189 della Commissione Europea.

Eurodac

Sistema Europeo informatico che attraverso la raccolta, trasmissione e confronto delle impronte digitali, ha lo scopo di concorrere alla determinazione dello Stato membro competente, ai sensi della convenzione di Dublino, per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro e di facilitare inoltre l'applicazione di tale Convenzione secondo le disposizioni del regolamento stesso.

Fonte: Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

Europol

L'Ufficio europeo di polizia è l'agenzia di contrasto dell'Unione europea. Il suo obiettivo è contribuire a rendere l'Europa più sicura assistendo le autorità nazionali a contrastare le forme gravi di criminalità internazionale e il terrorismo.

Fonte: Unione Europea (Sito Web) http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_it.htm

Eurojust

L'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea sostiene il coordinamento e la collaborazione giudiziaria tra le amministrazioni nazionali nelle attività di contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata che interessano più di un paese dell'UE. Aiuta i paesi europei a combattere la criminalità organizzata coordinando le indagini e i

procedimenti giudiziari che interessano almeno 2 paesi, contribuendo a risolvere conflitti di giurisdizione e agevolando la definizione e attuazione di strumenti giuridici dell'UE (come il mandato d'arresto europeo o i provvedimenti di confisca e congelamento).

Fonte: Unione Europea (Sito Web) http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_it.htm

Eurostat

Ufficio Statistico dell'Unione all'interno della Commissione Europea.

Fonte: Definizione tratta dal sito istituzionale: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Familiare (Diritto all'unità)

Nell'ambito della protezione internazionale, diritto previsto dall'art.23 della Direttiva 2004/83/CE e dall'art.8 della Direttiva 2003/9/CE, che impongono agli Stati membri di assicurare il mantenimento dell'unità familiare.

Fonte: Articolo 23 della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Articolo 8 della Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Familiare (Ricongiungimento)

Instaurazione di un rapporto familiare nei casi in cui:

(a) si verifica l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo (definito come lo «sponsor») che soggiorna regolarmente in tale Stato membro, secondo la Direttiva 2003/86/CE, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore all'ingresso dello sponsor nello Stato membro; (b) si verifica tra il cittadino di uno Stato membro e il cittadino di un paese terzo, entrato nel territorio dell'UE successivamente alla creazione del rapporto di cui sopra al di fuori del territorio UE.

Fonte: EMN

Flusso di massa

Arrivo nell'UE di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un determinato paese o da un'area geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione.

Fonte: Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Flusso migratorio

Numero dei migranti che attraversano un confine entro un determinato periodo di tempo, al fine di ivi stabilire la propria residenza.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN.

Forum Globale su Migrazione e Sviluppo

Iniziativa degli Stati membri delle Nazioni Unite per affrontare le interconnessioni tra migrazione e sviluppo in una maniera pratica e operativa.

Fonte: Forum Globale su Migrazione e Sviluppo (2007).

FRA

Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali; Agenzia dell'Unione Europea istituita con lo scopo di fornire alle istituzioni e alle autorità competenti dell'Unione e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali in modo da facilitare il pieno rispetto di tali diritti quando essi adottano provvedimenti o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di competenza. Tra i suoi compiti si include la raccolta di informazioni e dati, le ricerche e l'analisi, la consulenza alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri, la cooperazione con la società civile e la sensibilizzazione.

Fonte: Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali in EMN.

Frontaliero

Nel contesto delle politiche migratorie dell'UE, cittadino di paese terzo residente con pieno diritto nella zona di frontiera di un paese confinante con uno Stato membro, per un periodo di durata non inferiore a un

anno conformemente a quanto previsto negli accordi bilaterali. In casi eccezionali e debitamente motivati, se previsto negli accordi bilaterali, tale periodo può essere accettato anche se inferiore a un anno.

Fonte: Rettifica del regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione Schengen (GU L 405 del 30 dicembre 2006).

FRONTEX

Agenzia Europea per la Gestione della Cooperazione Operativa delle Frontiere Esterne dei Paesi membri dell'Unione Europea; organismo specializzato e indipendente, incaricato di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di sicurezza delle frontiere esterne.

Fonte: Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

Frontiera (Zona di)

Zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre la frontiera. Gli Stati interessati determinano, nei loro accordi bilaterali con i paesi terzi confinanti, i distretti amministrativi locali da considerarsi come zona di frontiera. La porzione di distretto che si trova tra 30 e 50 chilometri dalla linea di frontiera è da considerarsi comunque parte della zona di frontiera.

Fonte: Rettifica del regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione Schengen (GU L 405 del 30 dicembre 2006).

Frontiera esterna

UE Frontiere terrestri (comprese quelle fluviali e lacustri) e frontiere marittime degli Stati Membri, e loro aeroporti, porti fluviali, marittimi e lacustri che non sono frontiere interne all'Unione Europea.

Fonte: Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

Frontiera interna UE

Si riferisce: a) alle frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri degli Stati membri; b) agli aeroporti degli Stati membri adibiti ai voli interni; c) ai porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari di traghetti.

Fonte: Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

Fuga

Azione con cui una persona cerca di sfuggire ad un procedimento giudiziario non consegnandosi alla custodia di una Corte.

Fonte: EMN

Fuga (Rischio di) Nel contesto dell'UE, la sussistenza di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che, in un caso individuale, un cittadino di un paese terzo oggetto di una procedura di ritorno possa tentare di fuggire.

Fonte: Articolo 3 (7) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Funzionario di collegamento incaricato dell'immigrazione

Rappresentante di uno Stato membro distaccato all'estero dal servizio immigrazione o da altre autorità competenti, che ha il compito di instaurare e di mantenere i contatti con le autorità del paese ospitante per contribuire alla prevenzione e alla lotta all'immigrazione non autorizzata, al ritorno dei migranti non autorizzati e alla gestione dell'immigrazione autorizzata.

Fonte: Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione in Migration European Network.

GDISC Conferenza dei Direttori generali per i servizi all'immigrazione

Rete volta a facilitare la cooperazione in materia di immigrazione e asilo tra i vari Uffici Immigrazione e servizi equivalenti degli Stati membri, dei paesi candidati (Turchia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia) e di Islanda, Norvegia e Svizzera.

Fonte: www.gdisc.org.

Genocidio

Uno dei seguenti atti commessi nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, ad esempio:

- a) uccidere membri del gruppo;
- b) causare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo;
- c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso;
- d) imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo;
- e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo ad un gruppo diverso.

Fonte: Articolo 6 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (1998) e Convenzione delle Nazioni Unite per la Prevenzione e la Repressione del Delitto di Genocidio, 1948.

Gruppo di lavoro ad alto livello in materia di asilo e migrazione

Gruppo strategico che si riunisce sotto gli auspici del Consiglio Europeo ed è stato creato per preparare piani di azione per i paesi d'origine e di transito dei richiedenti asilo e dei migranti. I piani di azione si basano su una valutazione della situazione politica, economica e dei diritti-

ti umani nei paesi d'origine e forniscono un'analisi articolata sulle cause e sulle conseguenze delle migrazioni.

Fonte: European Migration Network

Hotspot

L'agenda europea per l'immigrazione non fornisce una definizione precisa di hotspot, piuttosto indica le modalità con cui mettere in atto il così detto "*approccio hotspot*". Secondo tale approccio, Frontex, EASO e EUROPOL dovrebbero lavorare assieme ed in collaborazione con gli Stati membri europei di frontiera per identificare, registrare e prendere le impronte digitali dei migranti in arrivo. Il lavoro delle agenzie dovrebbe essere complementare l'uno all'altro: è previsto che i richiedenti asilo siano supportati nella procedura dai funzionari di EASO; Frontex si occuperà di collaborare con gli Stati membri per il rimpatrio di coloro che non venissero riconosciuti come bisognosi di protezione internazionale; Europol e Eurojust assisteranno gli Stati membri ospitanti nelle indagini per individuare e smantellare le reti criminali organizzate (traffico di persone).

Fonte: [diritti e frontiere;](http://dirittiefrontiere.blogspot.com.es/2016/05/hotspot-approach-fuori-dalla-legalita.html)

<http://dirittiefrontiere.blogspot.com.es/2016/05/hotspot-approach-fuori-dalla-legalita.html>

Immigrazione

Nel contesto dell'UE, azione con la quale una persona stabilisce la sua dimora abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo di dodici mesi, o che si presume sia tale, dopo aver avuto in pre-

cedenza la propria dimora abituale in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Fonte: Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (Testo rilevante ai fini del SEE).

Immigrazione non autorizzata (immigrazione irregolare)

Spostamento di una persona per risiedere o transitare in un nuovo posto utilizzando mezzi irregolari o non consentiti, senza documenti validi o in possesso di documenti falsi.

Fonte: EMN

Inclusione sociale

Nel contesto dell'UE, ambito per lo sviluppo di strategie nazionali, nonché per il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri su questioni relative alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Fonte: Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione della Commissione Europea.

Ingresso (Divieto di) Decisione o atto amministrativo o giudiziario che vieti l'ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri per un periodo determinato e che accompagna una decisione di ritorno.

Fonte: Articolo 3(6) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Ingresso autorizzato

Ingresso nel territorio di uno Stato membro da parte di un cittadino di un paese terzo per un periodo di permanenza non superiore ai tre mesi ogni sei, così come previsto dall'art.5 del Codice Frontiere Schengen.

Fonte: European Migration Network

Ingresso non autorizzato

Nel contesto dell'UE, ingresso da parte di un cittadino di un paese terzo all'interno del territorio di uno Stato membro, che non soddisfa l'art. 5 del Codice Frontiere Schengen. Nel contesto internazionale, attraversamento della frontiera senza avere i requisiti necessari per l'ingresso autorizzato nel paese di destinazione.

Fonte: European Migration Network

Integrazione

Processo dinamico e bilaterale di adattamento reciproco sia da parte degli immigrati che dei residenti degli Stati membri.

Fonte: COM (2005) 389: Comunicazione della Commissione dal titolo «Un'agenda comune per l'integrazione».

Ius sanguinis

Determinazione della nazionalità di una persona sulla base della nazionalità dei suoi genitori (o di un solo genitore o di un genitore in particolare) al momento della nascita o al momento dell'acquisizione della nazionalità da parte di quella persona (i due casi costituiscono momenti differenti nel caso di acquisizione della cittadinanza dopo la nascita).

Fonte: Glossario dell'Osservatorio sulla democrazia dell'Unione Europea (EUDO).

Ius soli

Principio secondo cui la nazionalità di una persona si determina sulla base del paese di nascita.

Fonte: Glossario dell'Osservatorio sulla democrazia dell'Unione Europea (EUDO).

Libera circolazione (Diritto alla)

Diritto fondamentale di tutti i cittadini comunitari o appartenenti agli Stati dello Spazio Economico Europeo (SEE) o alla Svizzera, di spostarsi, di soggiornare e di lavorare liberamente entro il territorio di tali Stati.

Fonte: Titolo IV del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Lisbona, 2007).

Mare (Alto)

Lo spazio marino che si estende oltre il mare territoriale, nonché le acque sovrastanti la piattaforma continentale e quelle della zona economica esclusiva, sono definiti alto mare, o acque internazionali. In questa zona marina trova ancora applicazione il principio della libertà dei mari, che comporta il riconoscimento a ciascuno Stato, sia costiero sia privo di litorale, di un uguale diritto di compiere attività di navigazione, sorvolo, posa di cavi, costruzione di isole e installazioni artificiali, pesca, ricerca scientifica, a condizione che siano rispettati gli interessi degli altri Stati.

Fonte: Enciclopedia Treccani

Mare territoriale

Il mare territoriale è definito come la striscia di mare adiacente le coste dello Stato. Esso include le baie e i golfi. Le isole (distese naturali di terra circondate dalle acque che restano scoperte ad alta marea) hanno un proprio mare territoriale. Il limite massimo di estensione (o limite esterno) del mare territoriale è di 12 miglia marine, misurate a partire da una linea di base che costituisce il cosiddetto limite interno. Le acque che si trovano fra la terraferma e il limite interno sono denominate acque interne.

Fonte: Enciclopedia Treccani.

MARRI

Iniziativa Regionale Migrazione, Asilo, Rifugiati; Iniziativa che affronta le questioni relative alla gestione dei flussi migratori nei Balcani occidentali, attraverso la promozione di una maggiore cooperazione regionale e con un approccio globale, integrato e coerente in materia di migrazione, asilo, gestione delle frontiere, politiche dei visti e coope-

razione consolare, ritorno dei rifugiati e il loro insediamento, al fine di soddisfare gli standard internazionali ed europei.

Fonte <http://bih.iom.int/regional-cooperation>.

Migrante di breve termine

Persona che si sposta in un paese diverso da quello di residenza abituale per un periodo di almeno tre mesi, ma inferiore ad un anno, eccetto nei casi in cui lo spostamento verso quel paese avvenga per divertimento, vacanze, visite ad amici o parenti, affari, cure mediche o pellegrinaggi religiosi. Fonte: Glossario dei termini statistici a cura dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Migrante di lungo termine

Persona che si sposta in un paese diverso da quello di residenza abituale per un periodo di almeno 12 mesi, in modo che il paese di destinazione diventi effettivamente il suo nuovo paese di residenza abituale.

Fonte: Glossario dei termini statistici a cura dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Migrante di seconda generazione

Persona nata e residente in un paese in cui almeno uno dei suoi genitori ha fatto ingresso come migrante. In senso stretto, il termine non si riferisce a un migrante poiché la persona in questione non ha effettuato alcuna migrazione. Sulla base delle Raccomandazioni per il Censimento 2010 della Popolazione e delle Abitazioni (<http://www.unecce.org/stats/archive/01.01a.e.htm>), si intendono generalmente per «seconda

generazione» coloro i cui genitori sono nati all'estero, mentre coloro che hanno soltanto uno dei genitori nato nel Paese e l'altro all'estero costituiscono una casistica a parte (persone con background misto).
Fonte: EMN.

Migrante economico

Colui che lascia il proprio paese d'origine per ragioni puramente economiche o al fine di cercare di migliorare i propri mezzi di sostentamento. Migrante economico è una categoria che non rientra nei criteri per ottenere lo status di rifugiato e quindi non beneficia della protezione internazionale prevista per i rifugiati.

Fonte: Glossario a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Migrante forzato

Migrante costretto a una migrazione forzata.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN sulla base del termine «Migrazione forzata».

Migrante irregolare

Nel contesto dell'UE, cittadino di un paese terzo che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di ingresso stabilite all'articolo 5 del Codice Frontiere Schengen o altre condizioni di ingresso, soggiorno o residenza vigenti in quello Stato membro

Fonte: Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili

negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Migrazione

Nel contesto dell'UE, termine più ampio di «immigrazione» ed «emigrazione». Si tratta dell'azione con cui una persona:

- (i) stabilisce la sua residenza abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo che è, o dovrebbe essere, di almeno dodici mesi, dopo aver in precedenza soggiornato in un altro Stato membro o in un paese terzo; oppure
- (ii) avendo avuto in precedenza la residenza nel territorio di uno Stato membro, cessa di avere la sua residenza abituale in tale Stato membro per un periodo che è, o dovrebbe essere, di almeno dodici mesi.

Nel contesto internazionale, lo spostamento di una o più persone, sia attraverso una frontiera internazionale (migrazione internazionale), sia all'interno di uno Stato (migrazione interna). Si tratta di un movimento di popolazione che comprende qualsiasi tipo di spostamento qualunque sia la sua durata, composizione e causa; il termine comprende la migrazione di rifugiati, sfollati, migranti economici e persone che si spostano per altri motivi, compreso il ricongiungimento familiare.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN sulla base dei termini «Immigrazione» e «Emigrazione».

Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Migrazione (Approccio globale alla)

Dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Unione Europea, che raggruppa le politiche di migrazione, relazioni esterne e di aiuto allo sviluppo per analizzare le migrazioni in modo integrato, globale e bilanciato in collaborazione con i paesi terzi.

Fonte: Allegato I della Comunicazione (2007) 247, relativa all'applicazione dell'approccio globale alla migrazione alle regioni orientali e sudorientali confinanti con l'Unione Europea.

Migrazione netta o saldo migratorio (Tasso grezzo di)

Rapporto tra la migrazione netta (o saldo migratorio) in un anno e la popolazione media nello stesso anno.

Fonte: Glossario EUROSTAT relativo alle statistiche sulla popolazione.

MIM Meccanismo di Informazione Reciproca

Meccanismo di scambio reciproco di informazioni sulle misure nazionali in materia di asilo e immigrazione che possono avere un impatto significativo su diversi Stati membri o sull'Unione Europea in generale. Il meccanismo rappresenta una base propedeutica per ulteriori scambi di opinioni e dibattiti su tali misure.

Fonte: 2006/688/CE: Decisione del Consiglio, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione.

Minore straniero non accompagnato

Cittadino di un paese terzo o apolide di età inferiore ai diciotto anni che entra nel territorio di uno degli Stati membri senza essere accom-

pagnato da una persona adulta responsabile per lui in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per lui responsabile, ovvero il minore che è lasciato senza accompagnamento una volta entrato nel territorio di uno degli Stati membri.

Fonte: Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Minore straniero separato

Minore di 18 anni che non risiede nel suo paese d'origine ed è separato da entrambi i genitori oppure da chi in precedenza, in base alla legge, ha esercitato la potestà genitoriale.

Fonte: Studio sui minori stranieri separati e richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione, a cura dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (2010).

Mobilità (Partenariato per la)

Accordi di cooperazione, basati su dichiarazioni politiche, che hanno l'obiettivo di fornire il quadro generale per il dialogo e la cooperazione sul campo tra un paese terzo e un certo numero di paesi membri, su base volontaria.

Fonte: Consultazione pubblica sull'approccio globale alla migrazione: documento base (aprile 2011).

MTM Dialogo sulla Migrazione di Transito nel Mediterraneo

Meccanismo consultivo di carattere informale e flessibile tra i funzionari nel settore della migrazione provenienti dai paesi di origine, di transito e di accoglienza del Mediterraneo che si pone l'obiettivo di prevenire l'immigrazione irregolare e così creare le condizioni per facilitare la migrazione autorizzata. Fonte: Dialogo sulla Migrazione di Transito nel Mediterraneo (MTM, Vienna, 2001).

Naturalizzazione (acquisizione di cittadinanza)

Qualsiasi modalità di acquisizione dopo la nascita di una nazionalità non precedentemente detenuta dal soggetto che formula la richiesta di persona o attraverso un suo legale rappresentante. Si tratta sempre di un atto di concessione della cittadinanza da parte di un'autorità pubblica.

Fonte: Glossario dell'Osservatorio sulla democrazia dell'Unione Europea (EUDO).

Nazionalità

Sinonimo: Cittadinanza.

Overstayer

Nel contesto dell'UE, persona che ha effettuato regolare ingresso trattandosi successivamente in uno Stato membro oltre il periodo permesso per restarvi senza bisogno di un visto (in genere 90 giorni o sei mesi), o al di là della scadenza del visto e/o del permesso di soggiorno. Nel contesto internazionale, colui che rimane in un paese al di là del periodo per il quale è stato concesso l'ingresso.

Fonte: IOM

Paese di accoglienza

Nel contesto dell'UE, lo Stato membro dove il cittadino di un paese terzo ottiene di poter risiedere. Fonte: EMN

Paese di destinazione

Paese destinatario di flussi migratori tanto regolari quanto irregolari.
Fonte: IOM

Paese di nascita

Paese di residenza della madre al momento della nascita o, in mancanza, il paese in cui è avvenuta la nascita.

Fonte: Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

Paese di origine

Paese (o paesi) all'origine dei flussi migratori e di cui un migrante può avere la cittadinanza.

Per quanto riguarda la protezione internazionale, esso costituisce il paese (o i paesi) di nazionalità o, per gli apolidi, il precedente luogo di residenza abituale.

Fonte: Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione

internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, articolo 2 (k).

Paese di origine sicuro

Nel contesto dell'UE, un paese è considerato paese di origine sicuro se sulla base del suo status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, può essere dimostrato che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Fonte: Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

Paese di transito

Paese attraverso cui si svolgono i flussi migratori (regolari o irregolari). Con ciò si intende quindi il paese (o i paesi), diverso da quello d'origine, che un migrante attraversa per arrivare al paese di destinazione. Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Paese terzo

Paese o territorio che non fa parte dell'Unione Europea.

Paese terzo sicuro

Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.

Fonte: Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

Partenza volontaria

Adempimento dell'obbligo di ritorno entro il termine fissato a tale scopo nella decisione di ritorno. Fonte: Articolo 3(8) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Persecuzione

Insieme di atti che comprende le violazioni dei diritti umani o altri gravi danni, portati avanti spesso, ma non sempre, in maniera sistematica o ripetitiva. Fonte: Glossario a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Persona a carico

Persona che ha esplicitamente presentato una domanda per motivi di ricongiungimento familiare, cui viene concesso l'ingresso e il soggiorno da uno Stato membro, per rimanere con i propri familiari (cioè la persona definita come 'sponsor' della Direttiva 2003/86/CE). Fonte: Studio EMN sul Ricongiungimento familiare (2008).

Persona vulnerabile

Minorenni, minori stranieri non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, nuclei monoparentali, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. La Direttiva 2011/36/UE afferma che per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

Fonte: Articolo 17(1) della Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Articolo 3(j) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Portale dell'Unione Europea sull'Immigrazione

Sito internet specializzato che fornisce informazioni ai cittadini di paesi terzi interessati a trasferirsi nell'Unione Europea e che funge da riferimento iniziale per notizie pratiche e aggiornate sull'UE e sulle politiche e le procedure nazionali in materia di immigrazione.

Fonte: Definizione tratta dal sito istituzionale:
<http://ec.europa.eu/immigration/>.

Preferenza comunitaria

Preferenza accordata da uno Stato Membro ai lavoratori che sono cittadini di un altro Stato Membro rispetto ai cittadini di un paese terzo per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro.

Fonte: Atto di adesione 2005 (Allegato VI (articolo 14) e VII (articolo 14) all'articolo 20 del Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione Europea).

Protezione

Concetto che comprende tutte le attività finalizzate all'ottenimento del pieno rispetto dei diritti della persona in conformità con il testo e con lo spirito dei diritti dell'uomo, dei rifugiati e del diritto umanitario internazionale.

Fonte: Glossario a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Protezione (Agenti della)

Generalmente la protezione può essere offerta dai seguenti soggetti:

- a) lo Stato, oppure
- b) i partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, che adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione.

Fonte: Articolo 7 della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Protezione internazionale

Nel contesto dell'UE, comprende lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria quale definito alle lettere d) e f) dell'art. 2 della Direttiva 2004/83/CE. Nel contesto internazionale, fa riferimento alle azioni della comunità internazionale basate sul diritto internazionale e volte a tutelare i diritti fondamentali di una determinata categoria di persone, fuori dal proprio paese di origine, che non godono della protezione dei propri paesi. Fonte: Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Protezione internazionale (Domanda di)

Nel contesto dell'UE, richiesta di protezione rivolta ad uno Stato membro da parte di un cittadino di un paese terzo o di un apolide di cui si può ritenere che intenda ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria e che non solleciti esplicitamente un diverso tipo di protezione, non contemplato nel campo d'applicazione della Direttiva 2004/83/CE (la cosiddetta «Direttiva qualifiche»), che possa essere richiesto con domanda separata.

Fonte: Articolo 2(g) della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Protezione sussidiaria

Protezione concessa al cittadino di un paese terzo o all'apolide che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15 della Direttiva 2004/83/CE, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2 della summenzionata direttiva, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Fonte: Articolo 2(e) della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di pae-

si terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Protezione temporanea

Procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso di massa o di imminente afflusso di massa di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione.

Fonte: Articolo 2(a) della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Prova (Onere della)

Nel contesto delle politiche migratorie, un cittadino straniero che chiede di entrare in un determinato paese generalmente deve provare di avere il diritto ad entrare e di non essere inammissibile in base alla legislazione di quello Stato. Nel contesto delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, per esempio, il richiedente deve dimostrare che il suo timore di subire persecuzioni qualora torni in patria sia fondato.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Pulizia etnica

Rendere un'area etnicamente omogenea utilizzando la forza o le intimidazioni per eliminare da quella data zona persone di un altro gruppo etnico o religioso, violando il diritto internazionale. Fonte: Rapporto finale elaborato dalla Commissione di Esperti istituita ai sensi della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 780 (1992).

Quota

Restrizione quantitativa nel contesto delle migrazioni o dell'asilo. Molti paesi stabiliscono delle quote, o un tetto massimo sul numero di immigrati da ammettere ogni anno.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

RABIT Squadre di rapido intervento alle frontiere

Meccanismo volto a fornire assistenza operativa rapida per un periodo limitato allo Stato membro che ne fa richiesta e che si trovi a far fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso di massa alle frontiere esterne di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare irregolarmente nel territorio dello Stato membro.

Fonte: Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

Refoulement

Ritorno di un individuo, che può avvenire in qualsiasi modo, da uno Stato verso il territorio di un altro Stato in cui questi possa essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure dove sarebbe esposto a un rischio di tortura. Il respingimento include qualsiasi azione avente l'effetto di far tornare l'individuo in un determinato Stato, compresi l'espulsione, la deportazione, l'extradizione, il respingimento alla frontiera, l'intercettamento extra-territoriale e il ritorno fisico.

Fonte: Thesaurus Internazionale della Terminologia del Rifugiato a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Refoulement (Non-)

Principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati, che vieta agli Stati di far tornare in qualsiasi modo i rifugiati nei paesi o nei territori in cui la loro vita o la loro libertà possano essere messe in pericolo.

Fonte: Articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Regolarizzazione

Con questo termine si intende una vasta gamma di provvedimenti e norme che ha l'effetto di accrescere la popolazione straniera regolare, facendo uscire dalla condizione di irregolarità una parte degli stranieri privi dei documenti necessari a risiedere in uno Stato nazionale.

Fonte: Colombo A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Edizioni Il Mulino 2012.

Reinsediamento

Il trasferimento di singole persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su proposta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il consenso del paese di reinsediamento, a partire da un paese terzo verso uno Stato membro in cui tali persone sono ammesse e ottengono il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli concessi ai beneficiari di protezione internazionale.

Fonte: Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni agenda europea sulla migrazione Bruxelles, 13.5.2015 .

Respingimento

Nel contesto dell'UE, rifiuto di ingresso alla frontiera esterna nei confronti di un cittadino di paese terzo in quanto non soddisfa tutti i requisiti d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 562/2006 e non rientra nelle categorie di persone di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del medesimo Regolamento. Nel contesto internaziona-

le, divieto imposto ad una persona che non soddisfa tutte le condizioni d'ingresso stabilite dalla legislazione nazionale del paese cui è stato chiesto l'ingresso.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN sulla base del Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (Testo rilevante ai fini del SEE) (Contesto UE). Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN (Contesto internazionale).

Riammissione (Accordo di)

Accordo tra l'UE e/o uno Stato membro con un paese terzo, su una base di reciprocità, che istituisce procedure rapide ed efficaci per l'identificazione, la sicurezza ed il ritorno delle persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno sul territorio del paese terzo o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea, nonché con spirito di cooperazione, per agevolare il transito di persone. Fonte: Definizione tratta dal sito istituzionale dell'UE: <http://europa.eu> (sezione relativa agli accordi di riammissione).

Ricollocazione

Trasferimento di persone, in possesso di status definito dalla Convenzione di Ginevra o di protezione sussidiaria ai sensi della Direttiva 2004/83/CE, dallo Stato membro che ha concesso la protezione inter-

nazionale in un altro Stato membro in cui sarà concessa analoga protezione; nonché trasferimento di persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale, dallo Stato membro competente per l'esame dell'istanza in un altro Stato membro in cui le loro domande di protezione internazionale saranno esaminate.

Fonte: Studio sulla fattibilità di istituire un meccanismo per la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale, finanziato dalla Direzione Affari Interni della Commissione Europea (2010).

Rifugiato

In base alla Convenzione di Ginevra, chi, a causa di un giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, religione, cittadinanza, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio abituale in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Nel contesto dell'UE, si riferisce in particolare al cittadino di un paese terzo o all'apolide che, ai sensi dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra, viene ammesso a risiedere in quanto tale nel territorio di uno Stato membro e al quale l'articolo 12 (Esclusione), della Direttiva 2004/83/CE non si applica.

Fonte: Convenzione di Ginevra del 1951. Articolo 2 (c) della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Rifugiato (Autorità responsabile per il riconoscimento dello status di)

Nel contesto della protezione internazionale, qualsiasi organismo di natura semi-giurisdizionale o amministrativa di uno Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di asilo e a prendere una decisione di primo grado al riguardo, secondo quanto previsto nell'allegato I della Direttiva del Consiglio 2005/85/CE.

Fonte: Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Rifugiato (Revoca dello status di)

Nel contesto dell'UE, decisione da parte dell'autorità competente di revocare, cessare o rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato sulla base dei casi previsti dalla Convenzione di Ginevra; ovvero, dopo aver presentato i fatti in modo erroneo o dopo averli omessi, compreso il ricorso a documenti falsi, se questo ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato; o quando la persona in questione sia stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità che costituisce un pericolo per i cittadini dello Stato membro.

Fonte: Articolo 14 della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Rifugiato (Status di)

Riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di paese terzo o di un apolide quale rifugiato.

Fonte: Articolo 2 (d) della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Rifugiato de facto

Persona non riconosciuta come rifugiato (ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951, modificata dal protocollo del 31 gennaio 1967) che non è in grado o non può tornare nel suo paese di origine per motivi politici, razziali, religiosi o per altri validi motivi.

Fonte: Raccomandazione 773 (1976) del Consiglio d'Europa.

Rifugiato in orbita

Rifugiato al quale viene negato l'asilo o che non riesce a trovare uno Stato disposto ad esaminare la sua richiesta e, senza tornare direttamente nel paese in cui corre il rischio di essere perseguitato, fa la spola da un paese all'altro, in costante ricerca di asilo.

Fonte: Thesaurus Internazionale della Terminologia del Rifugiato a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Rifugiato in transito

Rifugiato temporaneamente ammesso nel territorio di uno Stato a condizione che egli si reinsedi altrove.

Fonte: Thesaurus Internazionale della Terminologia del Rifugiato a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Rifugiato prima facie

Persona riconosciuta come rifugiato da uno Stato o dall'ACNUR, sulla base di criteri oggettivi legati alla situazione nel paese di origine che giustificano la presunzione per cui la persona in questione soddisfa i criteri della definizione in vigore di rifugiato.

Fonte: Glossario a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Rifugiato sur place

Nel contesto dell'UE, persona che beneficia dello status di rifugiato sulla base di un bisogno di protezione internazionale che si concretizza sul posto (sur place), cioè a causa di eventi che hanno luogo quando quella persona ha già lasciato il suo paese di origine. Nel contesto internazionale, persona che non beneficia dello status di rifugiato quando lascia il paese di origine, ma che lo diventa successivamente, una volta stabilito che esiste un fondato timore di persecuzione. Il «Rifugiato sur place» può attribuire il timore di essere perseguitato a seguito di un colpo di Stato nel paese d'origine, dell'introduzione o dell'intensificazione di politiche repressive e persecutorie dopo la sua partenza. Una rivendicazione di appartenenza a questa categoria può anche essere basata su attività politiche compiute in buona fede nel paese di residenza o di asilo.

Fonte: Articolo 5 della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. In EMN.

Rimessa

Nel contesto dell'UE, trasferimento finanziario da parte del migrante a favore di beneficiario/i del paese di origine. Nel contesto internazionale, pagamento trans frontaliere di importo relativamente ridotto effettuato da una persona a favore di un'altra.

Fonte: COM (2005) 390: Comunicazione della Commissione in materia di «Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti» (nota 7). Comitato della Banca Mondiale sui sistemi di pagamento e regolamento - Gennaio 2007, pag. 6 (<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/GeneralPrinciplesforIntRemittances.pdf>).

Rimpatrio

Diritto individuale di un rifugiato o di un prigioniero di guerra di tornare al suo paese di nazionalità in conformità a specifiche condizioni sancite da vari strumenti internazionali (la Convenzione di Ginevra del 1949 e i Protocolli del 1977, i Regolamenti relativi alle leggi e alle consuetudini di guerra terrestre, allegati alla IV Convenzione dell'Aia del 1907, gli altri strumenti a tutela dei diritti umani nel diritto internazionale consuetudinario). La possibilità del ritorno è conferita personalmente all'individuo e non su volontà dell'autorità che lo trattiene. Nel diritto che disciplina i conflitti armati istituzionali, il rimpatrio

comporta anche l'obbligo dell'autorità di liberare gli aventi diritto (militari e civili) e il dovere del paese di origine di accogliere i propri cittadini. Sebbene gli accordi internazionali non contengano una regola generale su questo punto, è oggi accettato di buon grado il consenso implicito delle parti interessate al rimpatrio dei prigionieri di guerra e dei detenuti civili. Il rimpatrio, in quanto tale, si applica anche ai rappresentanti diplomatici e funzionari internazionali in tempo di crisi, così come agli espatriati e ai migranti.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Ritorno (Programma di)

Programma di supporto al ritorno (ad esempio di tipo finanziario, organizzativo, di consulenza), che comprende eventualmente misure di reinserimento per colui che ritorna da parte dello Stato o da un terzo, per esempio, un'organizzazione internazionale.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN.

Ritorno forzato

Ritorno obbligato di un individuo nel paese di origine, di transito o nel paese terzo (paese di ritorno), sulla base di un atto amministrativo o giudiziario.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Ritorno volontario

Ritorno al paese di origine, al paese di transito o al paese terzo basato sulla libera volontà di colui che ritorna.

Fonte: Glossario sulla Migrazione a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Ritorno volontario assistito

Conosciuto anche con l'acronimo RVA è l'aiuto logistico e finanziario, che viene offerto dall'UE ai migranti che non possono o non vogliono restare nel Paese ospitante e che desiderano spontaneamente ritornare nel Paese d'origine.

SCIFA- Comitato Strategico in materia di Immigrazione, Frontiere e Asilo

Forum per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e delle frontiere, al fine di implementare un approccio strategico dell'Unione Europea in questi ambiti. Il compito di tale Comitato, composto da alti funzionari, è quello di formulare orientamenti strategici in materia di immigrazione, frontiere e asilo, per trattare le questioni che derivano dagli articoli 77 - 80 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), con l'obiettivo di sintetizzarle e, se necessario, risolverle, dando anche un contributo sostanziale alle deliberazioni del COREPER. Fonte: Documento del Consiglio Europeo 7123/06 in EMN.

Sfollato

Nel contesto dell'UE, cittadino di un paese terzo o apolide che ha dovuto abbandonare il suo paese o regione d'origine o che è stato evacuato, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui ritorno in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese

stesso. Tali soggetto rientrano anche nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra del 1951 o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, in particolare, a:

- i) la persona fuggita da zone di conflitto armato o di violenza endemica;
- ii) la persona che sia soggetta a grave rischio di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o sia stata vittima di siffatte violazioni.

Fonte: Articolo 2 (c) della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Sfollato interno

Persona o gruppi di persone che sono stati forzati o obbligati a fuggire o ad abbandonare le loro case o i luoghi di abituale residenza (senza però oltrepassare un confine internazionalmente riconosciuto) in particolare come conseguenza o al fine di evitare gli effetti di un conflitto armato, situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti uma-

ni, disastri naturali o disastri che vedono la corresponsabilità dell'uomo.

Fonte: Principi guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento interno (1998).

SIS Sistema Informazioni Schengen

Sistema comune d'informazione (tra l'UE e gli Stati membri) che consente alle autorità competenti di ciascun Stato membro, per mezzo di una procedura automatizzata, di disporre di segnalazioni di persone e di oggetti, in occasione di controlli alle frontiere, di verifiche e di altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del paese conformemente al diritto nazionale nonché, per la sola categoria delle segnalazioni (articolo 96) ai fini della procedura di rilascio dei visti, del rilascio dei documenti di soggiorno e dell'amministrazione degli stranieri in applicazione delle disposizioni contenute nella Convenzione di Schengen in materia di circolazione delle persone. Fonte: Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

Sistema d'Asilo Comune Europeo

Secondo l'Art. 78 del TFUE, l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento

Fonte: Art. 78 of TFEU

Soggiorno (Permesso di)

autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare secondo la normativa nazionale sul proprio territorio, in conformità delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

Fonte: Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Traffico di migranti

Il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.

Fonte: Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

Trasferimento (Decreto di)

In conformità con l'articolo 19 del Regolamento (CE) 343/2003, obbligo formale di un richiedente asilo di lasciare lo Stato membro e, entro un determinato periodo, recarsi presso lo Stato membro ritenuto responsabile per esaminare la richiesta d'asilo, secondo quanto prescritto dal citato Regolamento.

Fonte: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Tratta di esseri umani

Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, attraverso minacce, uso della forza o altre forme di coercizione, rapimento, inganno, frode, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, offerta o accettazione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona, a fini di sfruttamento.

Fonte: 2002/629/GAI: Decisione quadro del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

Trattenimento

Nel diritto comunitario é previsto che i paesi dell'UE possano trattene-
re il cittadino non comunitario sottoposto a procedure di rimpatrio
quando sussiste un rischio di fuga o il cittadino evita od ostacola la
preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento è
disposto per iscritto dalle autorità amministrative o giudiziarie e deve
essere regolarmente sottoposto a un riesame. Il trattenimento ha durata
quanto più breve possibile e non può superare i sei mesi. Solo in parti-
colari circostanze, quando l'allontanamento di un cittadino non comu-
nitario rischia di superare il periodo stabilito, i paesi dell'UE possono
prolungare il trattenimento per un periodo non superiore ad altri dodici

mesi. Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora un paese dell'UE non possa ospitare il cittadino non comunitario interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, esso dovrà essere separato dai detenuti ordinari.

Fonte: euro-lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:j10014>.

Trattenimento (Struttura di)

Specificata struttura, diversa dai centri penitenziari, utilizzata per il trattenimento di cittadini di uno Stato terzo, in conformità alla normativa nazionale. Secondo la Direttiva dell'UE sul Ritorno (2008/115/CE), questa struttura deve essere utilizzata per il trattenimento di cittadini di uno Stato terzo assoggettati ad una procedura di ritorno al fine di preparare il ritorno stesso o di eseguire l'allontanamento, in particolare quando (a) vi sia un rischio di fuga, oppure (b) il cittadino del paese terzo intralci o sfugga alla preparazione del suo ritorno o del suo allontanamento.

Fonte: Definizione rielaborata dal Gruppo di lavoro EMN sulla base dell'articolo 16 della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

VIS Sistema Informazione Visti

Sistema di scambio tra gli Stati membri che permette alle autorità nazionali autorizzate di inserire e aggiornare dati relativi ai visti, nonché di consultare tali dati per via elettronica.

Fonte: Decisione 2004/512/CE del Consiglio, dell' 8 giugno 2004, che istituisce il sistema di informazione visti.

Visto

Autorizzazione o decisione di uno Stato membro necessaria per il transito o per l'ingresso ai fini di soggiorno in tale Stato membro o in diversi Stati membri. La natura del visto è illustrata dalle seguenti definizioni:

- i) «visto per soggiorno di lunga durata»: l'autorizzazione o la decisione di uno Stato membro necessaria per l'ingresso ai fini di un soggiorno nel territorio di tale Stato membro per una durata superiore ai tre mesi;
- ii) «visto per soggiorno di breve durata»: l'autorizzazione o la decisione di uno Stato membro necessaria per l'ingresso ai fini di un soggiorno nel territorio di tale Stato membro o di più Stati membri per un periodo di durata inferiore ai tre mesi;
- iii) «visto di transito»: l'autorizzazione o la decisione di uno Stato membro necessaria per l'ingresso ai fini di transito attraverso il territorio di tale Stato membro o di diversi Stati membri, ad eccezione del transito aeroportuale;
- iv) «visto di transito aeroportuale»: l'autorizzazione o la decisione che permette al cittadino di un paese terzo, soggetto specificamente a tale obbligo, di attraversare la zona di transito di un aeroporto, vale a dire senza accedere al territorio nazionale dello

Stato membro interessato, in occasione di uno scalo o di un trasferimento tra due tratte di un volo internazionale.

Fonte: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Zona contigua

Nel diritto del mare, è la zona adiacente il mare territoriale, nella quale lo Stato costiero esercita poteri di controllo anche sulle navi straniere, al fine di prevenire o reprimere infrazioni alla sua legislazione nazionale. L'estensione della zona contigua è stabilita in 12 miglia nautiche, misurate a partire dal limite esterno del mare territoriale. In una zona contigua al suo mare territoriale, lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine di:

- a) prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione entro il suo territorio o mare territoriale;
- b) punire le violazioni delle leggi e regolamenti di cui sopra, commesse nel proprio territorio o mare territoriale.

2. La zona contigua non può estendersi oltre 24 miglia marine dalla linea di base da cui si misura la larghezza del mare territoriale.

Fonte: enciclopedia Treccani; Art 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto Del mare 1982.

Resumen

La razón por la cual decidí comenzar este proyecto de investigación titulado "**La Unión Europea sobre inmigración e integración; la reacción de la Unión ante la crisis de los refugiados y sus implicaciones para la gestión de la inmigración; una estrategia de acogida para responder a las exigencias planteadas por los conflictos del siglo XXI**" es que creo que las políticas adoptadas por los gobiernos europeos en materia de asilo y refugio, sean la causa de la mala gestión de los flujos migratorios y de la falta de protección de los refugiados y de los solicitantes de asilo que en los últimos años han llamado insistentemente a las puertas de la Unión Europea en busca de refugio. En los últimos años y a pesar de haberse tenido que enfrentar con una grave emergencia humanitaria, los países europeos se han mostrado incapaces de intervenir coherentemente para ayudar aquellos que han intentado escapar o alejarse de sus países de origen. Cada vez mas, migrantes, solicitantes de asilo, desplazados y refugiados, parten desde países como Siria, Afganistán, Somalia (países que siguen siendo afectados por guerras internas) intentando llegar a territorios más acogedores, o por lo menos más seguros; Y desgraciadamente, cada año muchos de ellos pierden la vida precisamente intentando huir de sus tierras, ya que la forma con la cual tienen que hacerlo es extremadamente peligrosa, además de "ilegal". Europa, al no ser un continente ciego, todo esto si que lo ha visto, observado y comentado, y a pesar de esto, no hizo lo suficiente para solucionar el problema con efectividad. A raíz de esto, la razón principal que me animó a escribir esta tesis doctoral fue, ¿por qué? ¿Si los países europeos tienen las capacidades de

rescatar a esta gente y ofrecerle por lo menos refugio, porque no se han comprometido intentando proteger las vidas y los derechos humanos de estas personas? ¿Porque, en lugar de resolver el problema desde la raíz, han seguido poniendo parches cuando las tragedias estaban ya a punto de repetirse otra y otra vez? Ahora bien, si el punto de partida de mi tesis doctoral era plantearme una cuestión (en este caso mas que una), pues el punto final ha sido una respuesta bastante directa, siendo este un proyecto de investigación llevado a cabo con la intención de aportar algunas soluciones o mejoras al tema de la inmigración, que puedan, quizás, ser aplicadas en un futuro próximo. Uno de los retos que hay que afrontar a la hora de reflexionar y escribir una tesis sobre el tema de la inmigración, es que hay que tener mucho cuidado cuando hablamos de refugiados, inmigrantes y solicitantes de asilo, ya que a pesar de que los tres términos pertenecen al mismo grupo de personas, realmente cada categoría necesita ser estudiada y analizada de forma autónoma, no olvidando todavía que cada caso acaba por tener algún enlace con los otros, y está claro que a veces puede ser muy complicado distinguir de forma lucida los campos de interés que queremos estudiar. Por ejemplo, con el flujo de personas que cruzan mares y barreras (o que por lo menos lo intentan) para buscar refugio en alguno de los países europeos, obviamente hubo una repercusión impactante en el tema de la inmigración en términos mas amplios, haciendo cada vez mas complicado que los dos fenómenos pudieran mantenerse independientes y distintos entre ellos. A la hora de hablar de refugiados en términos de estrategias políticas, paralelamente hay que tener en cuenta la necesidad de pensar en como modificar las políticas migratorias europeas, para que ellos luego puedan realmente ser aceptados por la

sociedades, tanto a nivel social como político y económico. Y precisamente por esto, en mi tesis doctoral no he podido tratar de un tema sin acercarme al otro también, manteniendo todavía claras cuales son las diferencias jurídicas que los alejan uno de otro. Por supuesto, la inmigración (en el sentido más amplio del término) es un tema que abarca una gran cantidad de disciplinas; su regulación puede ser tratada desde un punto de vista jurídico por ejemplo, ya que existen muchos instrumentos jurídicos (nacionales e internacionales) que tratan el tema de la inmigración; De hecho, los estados llevan años regulando el tema para que esto pueda evolucionar según lo que las situaciones exigen. En segundo lugar, ya que la inmigración es algo que de una o otra forma acaba exigiendo cambios en el ámbito social de los países de llegada (como los de salida), es más que evidente que exista la necesidad de analizar e investigar la inmigración bajo una mirada política y sociológica también. Al ser la inmigración un fenómeno que altera los equilibrios sociales de una sociedad, es esencial que continuemos buscando soluciones políticas, para que los cambios sociales encuentren a través de la política (vista entonces como principal herramienta social dentro de una sociedad) , la mejor forma de sedimentarse dentro de un país cada vez más abierto e inclusivo. De echo, sería imposible imaginar que un país que tenga que enfrentarse con el reto de la inmigración, lo haga sin adaptar al mismo tiempo sus políticas sociales y económicas a ello. De lo contrario, sería como tener una caja vacía cuya forma no podría soportar el contenido que intenta acomodarse a su interior. En tercer lugar, abordar el tema de la inmigración y de la acogida en términos puramente sociales, significa también tratar de analizar los cambios que este fenómeno potencialmente puede provocar en la interac-

ción personal de los autóctonos con los extranjeros. Hablando generi- camente, la inmigración es un reto social muy grande al que tenemos que enfrentarnos, ya que lleva consigo (entre otras cosas) la necesidad de que nos comparemos con culturas tal vez muy lejanas de la nuestra, y también la necesidad de aceptar valores o costumbres que no recono- cemos como familiares y que al contrario puedan resultarnos totalmen- te extraños. En otras palabras, los fenómenos migratorios y el deber de garantizar la acogida a quien la pide, colocan necesariamente a los paí- ses europeos frente a un gran desafío que como hemos visto implica cambios estructurales tanto sociales, como políticos y jurídicos. Es por eso que consideré necesario estudiar el tema de la inmigración a través de cada uno de estos enfoques. Personalmente he decidido empezar por el jurídico, ya que antes de poder analizar cualquier tipo de problema inherente a la protección de los refugiados y de los solicitantes de asi- lo, me parecía imprescindible conocer muy detalladamente la base legal sobre las cuales los estados europeos tienen el deber y el derecho de determinar sus decisiones políticas y sus consecuentes acciones sociales en tema de inmigración. Por lo tanto, en el primer capítulo reviso y analizo los principales instrumentos jurídicos que tratan el tema de la protección internacional de los refugiados, así como de los solicitantes de asilo que llegan a la Union Europea. El segundo capitulo, por otro lado, tiene un enfoque político y lo he escrito haciendo un análisis de las políticas mas recientes adoptadas por los gobiernos eu- ropeos en materia de inmigración y refugio. Finalmente, el tercer y último capítulo tiene un enfoque mas sociológico y en parte filosófico, ya que después de analizar la base legal y política que rige el tema de la inmigración, me pareció fundamental reflexionar sobre las razones

por las cuales se adoptaron políticas puntuales en lugar de otras. Según mi opinión, estas mismas preguntas no podían que llevarme una reflexión filosófica y antropológica, y de hecho la tesis principal de mi trabajo de investigación, es que la mala gestión de la inmigración y de los refugiados, tiene a que ver con el “rechazo” de la persona extranjera y con un sentimiento de superioridad culturalmente radicado, que una parte de la población europea percibe hacia los ciudadanos no europeos.

Analizando los cambios y la orientación de las políticas puestas en práctica para la gestión de las fronteras, nos aparece una situación bastante preocupante dada la tendencia a tomar medidas cada vez más restrictivas contra los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo.

Las políticas parecen tener un denominador común ya que se hayan aplicado con el objetivo de proteger las fronteras europeas y sus Estados miembros de la llegada masiva de ciudadanos no europeos (a pesar de que, como hemos visto, existen un conjunto de instrumentos jurídicos creados para proteger los derechos humanos y los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables). Durante muchos años, a partir de la construcción de la Comunidad Europea, parecía que se podía lograr una verdadera comunitarización entre los Estados miembros y que estos podrían reconsiderar sus fronteras nacionales para hacerlas cada vez más porosas. Con la abolición de las fronteras internas y la creación de Schengen, los Estados europeos han adoptado la decisión de construir un espacio comunitario dentro del cual abordar conjunta-

mente los problemas económicos y los desafíos políticos que podrían haber implicado a los países miembros en el futuro. Lo que erróneamente se define como una "crisis de refugiados", lejos de definirse resuelta, ha destruido estas expectativas, no solo evidenciando las debilidades políticas de los estados europeos, sino también demostrando hasta qué punto no son capaces de gestionar de forma unitaria una situación tan crítica como la que estamos pasando. De hecho, y teniendo en cuenta estas graves deficiencias, en lugar de una crisis de refugiados, es más correcto hablar de una verdadera crisis política e institucional europea, de la cual los refugiados y los migrantes son las principales víctimas. Las guerras que han surgido cerca de nuestras fronteras han producido un éxodo real de personas que por razones logísticas han elegido a Europa como su punto de referencia; su llegada ha evidenciado una cara de la Unión caracterizada por un egoísmo duro y un cierre preocupante en lugar de un espíritu de intercambio y solidaridad. Las costas del Mediterráneo y la muerte de miles de ciudadanos no europeos siguen pagando el precio de un silencio institucional inadmisible y son el principal testigo de este inmenso fracaso. ¿Por qué Europa no responde con firmeza y resolución a una crisis humanitaria tan grande? Jurídica y políticamente, la Unión tendría todas las herramientas para contener los efectos devastadores de lo que parece ser un éxodo masivo a nuestro continente. Sin embargo, las decisiones políticas recientemente adoptadas por las cumbres europeas no solo no han ayudado a mejorar la situación sino que la han hecho aún más crítica si cabe. Por ejemplo, la decisión adoptada en 2013 de reemplazar a Mare Nostrum, una operación de búsqueda y rescate cuyo peso económico recaía enteramente sobre Italia, por Triton, cuyo principal objetivo es

monitorear las fronteras exteriores de los países europeos, ha producido resultados desastrosos ya que mientras que los Estados miembros redujeron el presupuesto de la operación (recuerden que los recursos económicos que Italia había puesto previamente a disposición de Mare Nostrum eran más elevados que aquellos que los Estados miembros reservaron juntos para Tritón) al mismo tiempo aumentaron el número de personas que salían de países no europeos, lo que provocó que el flujo migratorio fuera cada vez más masivo. Resultado: el flujo de migrantes y el número de muertes en las orillas del Mediterráneo ha seguido aumentando. Un aspecto particularmente preocupante de las políticas europeas es la decisión de reforzar las fronteras exteriores y restablecer las internas entre los Estados europeos. Como hemos visto en el segundo capítulo, la decisión de cerrar las fronteras (haciendo que para los migrantes sea aun más complicada la transición de un país a otro) puede tener graves repercusiones: no solo pueden causar daño físico y moral a quien intenta superarlas, sino también producen un efecto secundario preocupante, ya que las personas que no tienen documentación necesaria para ingresar en Europa, continuamente buscan formas alternativas para intentar eludir los controles que de otro modo no pasarían. Aquellos que huyen debido a guerras o por que las condiciones del país del que proceden hacen que su estilo de vida sea insostenible y degradante, probablemente estarían dispuestos a entrar en territorio europeo (legalmente o no) y tampoco se detendrían ante un alambre después de haberse enfrentado a un viaje en condiciones inhumanas. En la lógica insistente de seguir construyendo barreras cada vez mayores, parece que los Estados miembros están olvidando un particular: es decir, si un hombre abandona su propio país, poniéndose

a merced de las redes ilegales para escapar de la guerra y la persecución; demostrando estar dispuesto a cruzar el Mediterráneo sabiendo que el barco en el que viaja probablemente no tenga ninguna medida de seguridad; si no renuncia a intentar ingresar a Europa, a pesar de que no tenga los documentos necesarios para hacerlo, ciertamente no volvería atrás solo después haberse encontrado con una frontera cerrada a las puertas de la Unión. Es por eso que la reducción de las fronteras no significa una disminución en el flujo migratorio y por el cual las rutas migratorias han ido cambiando con el tiempo. La práctica de la devolución ha provocado un descenso en los desembarcos en las costas Sicilianas; sin embargo, no parece haber reducido el flujo migratorio ya que solo parece haber cambiado su curso. Marcar las fronteras nacionales construyendo muros y vallas no elimina el problema; por el contrario, plantea un mayor riesgo para quien intenta cruzarlos, teniendo en cuenta que, al eludir los controles para ingresar al espacio europeo, los migrantes se verán obligados a enfrentarse a peligros adicionales. El segundo efecto a considerar es el posible aumento de las redes criminales, en particular las relacionadas con el tráfico de personas que obtienen ganancias por el desplazamiento de refugiados y solicitantes de asilo. Tras el cierre progresivo de la ruta de los Balcanes (factor que ha hecho casi imposible la entrada a Europa por tierra para los que venían del este), muchos refugiados de Siria han elegido intentar confiar en grupos criminales para llegar a Italia desde Turquía. El hecho de que las fronteras Europeas estén militarizadas y su acceso restringido, obliga a quienes están en una situación irregular intentar eludir los controles entrando en territorio europeo con rutas alternativas. Los riesgos asociados con el cruce irregular de fronteras son muchos y ob-

viamente difieren según el método utilizado. En un intento de no ser detectados por las autoridades, los "migrantes irregulares" se esconden donde pueden, en las estibas de los buques en el caso de cruzar por mar o en ruedas de camiones en el caso de los cruces de tierra; en cualquier caso, el riesgo de morir es muy alto. Aquellos que cruzan el Mediterráneo, a menudo dependen de traficantes especializados que ya conocen las rutas a seguir y proporcionan barcos para cruzarlas. Es difícil que el número de personas que intentan entrar en Europa caiga drásticamente a corto plazo; los controles en las fronteras europeas son cada vez más sofisticados y eficientes y el hecho de que sean cada vez más restrictivos es una respuesta a la presión pública que afirma que se debe hacer algo. El fortalecimiento de los controles produce dos efectos importantes: por un lado, la migración temporal se convierte en inmigración permanente (ya que los migrantes irregulares consideran el viaje demasiado peligroso y costoso para regresar a casa después de un rechazo). Por otro lado el costo de organizar el tráfico es mayor, lo que a su vez provoca que los grupos delictivos se coordinen entre sí, lo que amplía aún más la red de delincuencia organizada. Hay una serie de factores en las políticas de la Unión que podrían aumentar la "oferta" para los grupos delictivos (que, tomando ventaja de la falta de oportunidades legítimas para los migrantes, aprovechan esta situación proporcionándoles una gama de servicios, que incluyen transporte a las fronteras europeas). Existe una correlación fuerte y real entre un mayor control de la migración y el control del tráfico de migrantes; en el sentido de que al cerrar las fronteras, se promueve el tráfico de personas, aunque indirectamente. Podríamos concluir que mientras se disminuyen las posibilidades de acceso legal a Europa el efecto es contraproducente ya

que esto significa exponer a las personas a riesgos adicionales que al mismo tiempo no desanima a que entren a tientas. Cuando la intensificación de la migración directa en Europa comenzó a ser percibida como una crisis, automáticamente las políticas para entrar en el espacio Schengen (inicialmente creado para facilitar el movimiento de personas, mercancías y capitales) se han vuelto más y más selectiva, terminando siendo una fortaleza real (el llamado "fortaleza de Schengen", de hecho) en la que los ciudadanos no europeos han comenzado a tener cada vez mayores dificultades de acceso y movimiento. El cierre progresivo de las fronteras nacionales ha cuestionado automáticamente la capacidad de los Estados miembros de cultivar el proyecto de comunitarización socavando la base de Schengen. Aunque los líderes europeos sigan diciendo que quieren fortalecer el espacio comunitario, la realidad es que no hay ninguna señal de coherencia entre lo dicho y las políticas adoptadas sobre inmigración y las consecuencias terminan cayendo nuevamente sobre los grupos mas vulnerables. Otro aspecto muy crítico de las políticas europeas de gestión de la migración es la funcionalidad de los acuerdos de Dublín, en particular una de sus cláusulas o sea la posibilidad extremadamente baja de que los refugiados y los solicitantes de asilo puedan moverse libremente dentro del «Área de Schengen». Como he explicado, en cuanto a la posibilidad de solicitar asilo, la norma es que el primer Estado miembro al que el ciudadano llega, debe ser el país donde el solicitante está obligado a solicitar asilo. Esta cláusula es probable que restrinja excesivamente la libertad de movimiento de los refugiados, especialmente por el hecho de que para muchos de ellos, el primer país al que tienen acceso es el que puedan pisar por razones puramente logísticas. Es decir, teniendo en

cuenta cuáles son las rutas tomadas por la mayoría de los que luego piden asilo o protección internacional en Europa, es lógico que haya algunos países (como Italia o Grecia) cuyas costas son de mas fácil acceso; sin embargo, no es cierto que la voluntad de estas personas sea permanecer en el país al que llegan. Por ejemplo, por un ciudadano Sirio, sería imposible llegar en los Países Bajos o a Bélgica, a menos que él no tenga alguna posibilidad de hacerlo legalmente con un avión (muy poco probable ya que mucho de ellos no tienen los documentos necesarios para irse a Europa), y, sin embargo, de acuerdo con el Dublín III, a menos que los solicitantes de asilo no tengan parientes que residan de forma permanente en otro país miembro, estarían obligados a permanecer en el territorio de la primera llegada. Además, es probable que ese mecanismo tenga un gran impacto en algunos países europeos (considere el caso de Grecia y el grado de dificultad que tiene el gobierno griego para gestionar un gran número de personas pidiendo asilo) y uno irrelevante para algunos otros de manera totalmente desproporcionada. Algunos estados e incluso algunas fracciones regionales se han convertido en verdaderos gatekeepers. Por ejemplo, la pequeña Idomeni, actualmente (mayo de 2016), es uno de los mayores campos de refugiados de Europa. Debido al cierre de la ruta de los Balcanes y en parte porque, como dije, la norma es que la solicitud de asilo debe buscarse en el primer país de llegada, en el campamento de Idomeni (pequeña franja griega en la frontera con Macedonia) actualmente hay 12,000 personas, de las cuales el 40 por ciento son niños . La mayoría de ellos son de origen sirio y provienen de Damasco, Aleppo, Deir Ezzor, Raqqa, Idlib, Homs o Hama, no tendría acceso a procedimientos para requerir protección provisional. Los inmigrantes pro-

cedentes de Siria, Iraq y muchos otros países donde no se respetan los derechos humanos básicos y donde la seguridad personal está constantemente en peligro, no tienen la opción de solicitar protección internacional, siguen corriendo el riesgo de ser repatriados a sus países de origen. Los migrantes entrevistados no tuvieron acceso a ninguna divulgación legal del derecho a solicitar protección internacional, a pesar de que procedían de países conocidos por estar afectados por situaciones graves de violencia generalizada. Desde la situación observada surge la indigencia total en la que viven los solicitantes de asilo, los menores y los núcleos vulnerables. El estado griego debería garantizar el sistema de recepción y asistencia relacionado con la vulnerabilidad de los individuos en cuestión. En contraste con ellas se reserva a un trato degradante y no respetuoso de la dignidad en la medida en que están, de hecho, obligados a vivir en campos de autogestión, en tiendas de campaña, sin agua ni luz y en condiciones sanitarias graves.

Con la reducción gradual del acceso a los países Balcánicos, y especialmente después del acuerdo entre Turquía y la Unión Europea (que dio como resultado el cierre definitivo de la ruta de los Balcanes), un gran número de ciudadanos no europeos (en mayo de 2016 hablan de 55,000 personas) fueron literalmente bloqueados en campos improvisados como lo de Idomeni (y por nombrar algunos: el campamento Polykastro, el campamento Neokavala o el campamento Katerini), dentro de los cuales las reglas del derecho internacional no se aplican y los derechos humanos fundamentales no se respetan. En lo que respecta al acuerdo firmado con Ankara, como expliqué en el apartado 4 del segundo capítulo, los Estados miembros siguen siendo escépticos con

respecto a la entrada de Turquía en la Unión, sin embargo, han firmado un acuerdo que otorga al Gobierno Turco una responsabilidad enorme frente a la gestión de los refugiados y de aquellos que necesitan protección internacional. El acuerdo con Turquía sobre la gestión de flujos de migración fue adoptado antes de que Turquía fuera considerada por los Estados miembros como un país seguro en todos sus aspectos, e incluso antes de que se llevaran a cabo las comprobaciones necesarias sobre su capacidad para respetar y asegurar la protección de los derechos humanos y los derechos de aquellos que podrían ser devueltos a Turquía bajo los términos del tratado. Como hemos visto, hay y han habido casos en que a los solicitantes se les ha negado la oportunidad de aplicar; casos en los que los ciudadanos no europeos han sido detenidos arbitrariamente en condiciones inhumanas y degradantes; en los que los hombres han sido retirados de Turquía y devueltos a sus países de origen sin asegurarse primero de los peligros que éstos podrían encontrar después de haber sido devueltos. Sin embargo, la UE firmó el acuerdo, delegando la carga de tener que hacerse cargo de un número muy elevado de solicitantes de asilo y refugiados, a un país no miembro (Turquía) cuya capacidades para hacerlo aún no han sido comprobadas. Los Estados miembros están legalmente obligados por sus acciones tanto a nivel internacional como a nivel nacional; pero más allá del marco legal que deben considerar, es necesario enfatizar la importancia de los valores éticos a los que los estados deben hacer referencia cuando toman decisiones políticas; valores sin los cuales, además probablemente no habrían normas jurídicas. Tomar estos valores, entonces, es una una cuestión de coherencia y honestidad intelectual. Hasta ahora, la Unión no ha demostrado coherencia, actuando de manera

diferente a los valores contenidos en los tratados que ella misma ha creado; más precisamente, al cerrar las fronteras los Estados miembros demuestran que no pueden (por falta de voluntad) acercarse a quien está en este momento en una situación extremadamente crítica. En el primer capítulo, hemos analizado los instrumentos jurídicos que a nivel internacional deberían ser la guía de los Estados que tienen que establecer ciertas políticas y hemos visto que las convenciones y declaraciones sobre inmigración, protección internacional y refugio de hecho se inspiran a principios constitutivos de alto valor ético y moral. Siendo que la mayoría de los tratados internacionales que buscan la protección de las personas están fundados en los principios generales de la protección de personas y basados sobre los principios fundadores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ¿Porque no hemos tenido resultados positivos en tema de protección de los refugiados? Una de las hipótesis tiene a que ver con el miedo que le tenemos a lo “extranjero” o sea, a lo desconocido el cual puede identificarse como una amenaza para la estabilidad cultural y económica de un país. Considero que una posible solución a esta problemática sea una mayor apertura al diálogo intercultural con el fin de abrirnos a conocer mas intimamente los grupos de migrantes. Claramente, este proceso no podría funcionar a menos de que sea estimulado por las instituciones y organizaciones políticas y sociales, que en esta ámbito deberían facilitar el diálogo intercultural a través de la educación o el desarrollo de actividades puntualmente formuladas. El desconocimiento del otro podría ser una de las razones por las cuales, a pesar de existir una base normativa para la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, su interpretación presenta un déficit tan grave, y

como dijimos, no tiene nada que ver con la falta de una base legal (con la excepción del derecho de asilo, que, como he explicado, debe ser regulado más plenamente y en un sentido común al menos entre los Estados miembros de la Unión Europea), sino más bien con el deseo de poner en práctica políticas que sean coherentes con los principios existentes. La codificación del derecho internacional no necesitaría ningún cambio significativo si los estados realmente cumplieran con los principios en los que argumentan basarse. El problema de la protección efectiva de los derechos humanos en el ámbito de la inmigración, creo, debe identificarse en otra área, y como apoyo en el tercer capítulo, la raíz del problema puede estar vinculada a una visión discriminatoria del extranjero, pese a que los europeos se niegan a reconocer, continúa determinando las políticas sociales en materia de asilo, de refugio y inmigración.

BIBLIOGRAFIA

Trattati, Convenzioni e Dichiarazioni

- Convenzione delle Nazioni Unite per la Prevenzione e la Repressione del Delitto di Genocidio; New York, 1948.
- Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; New York, 1984.
- Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Roma, 1950.
- Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, New York, 1989.
- Convenzione Europea sulla nazionalità; Strasburgo, 1997.
- Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati; Ginevra, 1951.
- Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi; New York, 1954.
- Convenzione internazionale concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare; Ginevra 1958.
- Convenzione delle Nazioni Unite sul mare territoriale e la zona contigua; Ginevra, 1958.
- Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; New York, 1965.
- Convenzione delle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale; New York, 1965.

- Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale, 1967.
- Protocollo delle Nazioni Unite relativo allo status di rifugiato; New York, 1966.
- Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici; New York, 1966.
- Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti economici, sociali e culturali; New York 1966.
- Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea; 1997.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; Lisbona, 2007.
- Trattato di Londra (Statuto del Consiglio d'Europa); 1949.

Monografie

- Adam, R.; Tizzano, A.; *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.
- Arendt, H.; *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1996.
- Bauman, Z.; *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity, 2006.
- Bauman, Z.; *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*, Cambridge, Polity, 2004.
- Benedetti, E.; *Il Diritto di Asilo e la Protezione dei Rifugiati nell'ordinamento Comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Cedam, 2010.

- Bobbio, N.; *Igualdad y Libertad*. Barcelona, Paidós, 1993.
- Castillo Daudí, M; Juste Ruiz, J.; *Lecciones de derecho internacional público*, Tirant Lo Blanch, 2005.
- De Lucas, J.; *Mediterraneo: el naufragio de Europa*, Tirant Humanidades, Valencia, 2016.
- Derrida, J.; Dufourmantelle, A.; *Sull'ospitalità*, Dalai, 2000.
- Dummett, M.; *Sobre inmigración y refugiados*, Cátedra, 2004.
- D'Orazio G.; *Condizione dello straniero e società democratica: sulle ragioni dello Stato*, Cedam, Padova, 1994.
- Federico, L.; *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, 2009.
- Focarelli, C.; *La persona umana nel diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Habermas, J., *La inclusión del otro*, Madrid: Paidos, 1999.
- Honneth, A.; *La société du mépris. Vers une nouvelle Théorie critique*, La Découverte, 2006.
- Honneth, A.; *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*, Katz, 2010.
- Huntington, S.; *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon & Schuster, New York, 1996.
- Kymlica, W.; *Multiculturalism, Success, Failure and the Future, Transatlantic council on migration*, Migration Policy Institute, 2012.
- Laoust, H.; *Les schismes dans l'Islam*, Payot, Paris, 1965.
- Machiavelli, N.; *Il principe*, ET Classici, Einaudi, 2014.

- Morgenthau, H.; *Politics Among Nations*, McGraw-Hill Education, 2005.
- Neri, L.; *Profili sostanziali: lo Status di rifugiato*, in B. Nascimbene (a cura di) *diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004.
- Panikkar, R.; *Pace e interculturalità*, Jaka Book spa, Milano, 2002.
- Parekh, B; *Rethinking multiculturalism, Cultural diversity and Political Theory*, Macmillan, Basingstoke - London 2000 in Maria Laura Lanzillo; *Il multiculturalismo*, Gius Laterza e Figli, 2005.
- Rescigno, F.; *Il diritto d'asilo*, Carocci, Roma, 2011.
- Sayad, A.; *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Anthropos, 2010.
- Sayad, A; *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Raisons d'agir, 2006.
- Sartori, G.; *Pluralismo multiculturalismo e estranei, saggio sulla società multi-etnica*, BUR Saggi, 2013
- Schlumberger, O.; *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford University Press, 2007.
- Taylor, C.; *Multiculturalisme, différence ed démocratie*, Flammarion, 1997.
- Tucidide; *La guerra del Peloponneso*, a cura di Luciano Canfora, Collana Biblioteca Universale, Laterza, Roma Bari, 1986.

Working papers

- Bartolino, M.; “Cosa intendiamo quando diciamo migranti”, *Dialoghi Mediterranei*, 2016.
- Bartolino, M.; “ A two way process strategy to build a pluralistic society”, *Cuadernos electronicos de filosofia del derecho*, 2015.
- Becherucci, D.; “Guerra in Siria: le armi in campo”; *Osservatorio di Politica Internazionale*, Milano 2014.
- Becker, M.; “Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 7, pp. 132-183. 2004.
- Bonaventura, G.; “La tutela dei diritti fondamentali in Europa; Il case study dei diritti dei migranti”, *Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, 2015.
- Camilli, A.; “L’Europa tiene in ostaggio i profughi a Idomeni”; *Internazionale*, 2016.
- Camilli, A.; “Le prime vittime collaterali della nuova guerra al terrorismo sono i profughi”; *Internazionale*, 2015.
- Cillario, M.; “Le rotte Dei Migranti; la Mauritania”, *Europinione*, 2015.
- Coccolini, G.; “L’etica come ospitalità in Jaques Derrida”, *Pansofia*, 2015.
- De Lucas, J.; “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una paradoja ” *Al revés y al derecho*. 2015
- De Lucas, J.; “Hacia una ciudadanía inclusiva. Su extensión a los inmigrantes”, *Afers Internacional*, 53, pp. 63-75, 2001.

- Delgado, M.; “Nuevas retóricas para la exclusión social”, en Roberto Bergalli (coord.), *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinarios*. Barcelona, *Anthropos*, pp. 1-23, 2006.
- Del Corona, C.; “Lo straniero, dalla Grecia antica a Derrida”, *Il becco*, 2013.
- Franchin, A.; “Che differenza c’è tra profughi e rifugiati” , *Internazionale*, 2013.
- Grassi, D.; “La pace impossibile in Afghanistan”, *Limes- Rivista italiana di geopolitica*; 2015.
- Greblo, E.; “I confini della Cittadinanza”; *Ethics & Politics*, XVI, 2014.
- İçduygu, A.; “Turkey’s Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the UE”; *Istituto affari Internazionali*; 2015.
- Levi- Strauss, C.; “Razza e storia. Razza e cultura” ; *Piccola biblioteca Einaudi*, 2002.
- Marinone, L.; “Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara”, *Centro Studi internazionali*, 2016.
- Mat, F.; “La Turchia, L’Europa, i Rifugiati”; *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2016.
- Nascimbene, B.; “Il futuro della politica europea d’asilo”, *ISPI*, working paper N.25, 2008.
- Remiddi, A.; “Le nuove rotte dell’Immigrazione verso l’Europa”, *Limes- Rivista Italiana di Geopolitica*, 2010.
- Seniga, M.; “Le rotte dei migranti: Eritrea”, *Europinione*, 2015.

- Sommer Christiansen, M.; “Do stricter border controls increase human trafficking?”, *ScienceNordic*; 2016.
- Trombetta, L.; “Le Sirie in Vendita”, in “Le guerre Islamiche”, *Limes- Rivista italiana di Geopolitica*, 2015.
- Van Liemt, G. ; “Human Trafficking in Europe, an Economic Perspective”; *Cornell University ILR School*, 2004.
- Ventura, A.; “Islam e islamismi”, in *Scritti di storia*, numero speciale in memoria di P. G. Donini, 3, Napoli, 2003.
- Volpicelli, S.; “Who’s Afraid of ... Migration? A New European Narrative of Migration”; *IAI WORKING PAPERS 15 | 32 - SEPTEMBER 2015*.
- Zupi, M.; “L’Africa e le trasformazioni in corso, tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità”, *Centro di Studi Di Politica Internazionale (CESPI)*, 2014.

Dossier e studi realizzati in centri di ricerca

- Aparicio Wilhelmi, M.; “Desde los márgenes. Diversidad cultural, democracia e inclusión social”, en Salvatore Palidda y José Ángel Brandariz (dirs.), *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, Granada, Comares, pp. 57-77. Ávila, 2010
- Bartolino, M.; “Superar fronteras”, Informe anual sobre migraciones, CEIMIGRA 2015.
- Benhabib, S.; “L’Affaire du Foulard (The Scarf Affair)”, in *Why Do We Educate? Renewing the Conversation, Volume One* (eds D. L. Coulter and J. R. Wiens), Blackwell Publishing Ltd., Oxford, UK, 2008.
- Bertomeu Navarro, A.; “El acuerdo Unión Europea-Turquía y la bipolaridad del discurso político europeo en torno a Turquía como

país seguro”, Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

- Bertossi, C.; “Franch and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions”, ESRC, Centre On Migration Policy and society, University of Oxford, 2007.
- Bonetti, P.; Morandi, N.; “Lo Status di Rifugiato”, Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), 2013.
- Buades Fuster, J.; “Por Estado de Derecho, también en la frontera Sur”. -Servicio Jesuita a Migrantes SJM-España, 2015.
- Budathoki, A.; “Modernity and migration”; Faculty of social and life sciences Karlstads Univerfsitet, 2009.
- Busonero, A.; “Operazione Mare Nostrum”; Periodico dello Stato Maggiore della Difesa: Informazioni della difesa, N.4; 2014.
- Cherubini, F.; Tesi di laurea “L’asilo tra diritto internazionale e diritto interno” Università Luiss, Guido Carli; Pubblicazioni Centro italiano Studi per la pace; 2002.
- Chirinos Montalbetti, M.; “Hospitalidad y amistad en la cosmovisión griega”, Facultad de Humanidades, Departamento de Humanidades, Área de Filosofía. Roma 2007.
- Colombo, A.; “Fuori controllo? Miti e realtà dell’immigrazione in Italia”, Edizioni Il Mulino, 2012.
- De Lucas, J.; “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”; X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitat 2011, País Vasco, Eurobask, pp. 11-91, 2012.
- De Lucas, J.; “Para comprender la fallacia de la crisis de los refugiados”. Conferencia inaugural curso de verano de la UPV- EHU 2016.

- Fernandez, S; Garcia, A.; Schell, C.H.; “Experiencias en el marco de la UE sobre educación intercultural e escuela inclusiva. Análisis y comparación entre las políticas desarrolladas por los países miembros”, Investigación Social, Aula Intercultural, 2013.
- Ficorilli, G.; Tesi di Dottorato in ordine internazionale e diritti umani “Il principio del non-refoulement”, Università degli studi di Roma “Sapienza”, 2010.
- González Vega, J.; “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.
- Korinthios, A.; tesi di Dottorato di Ricerca in ordine internazionale e tutela dei diritti individuali “Il respingimento dei migranti nel diritto internazionale”; Università degli Studi di Napoli Federico II, 2013.
- Morillas, P.; Sánchez –Montijano E.; Soler, E.; “Europa antes la crisis de los refugiados”; Barcelona Centre for international affairs, 2015.
- Omar Asman, S.; “Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra (1951) e il Protocollo di New York (1967)” nel Dossier “Il diritto d’asilo: i sistemi di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.” Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università degli studi di Padova. 2012.
- Ordóñez Solís, D.; “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”, XIV Premio de Investigación sobre Europa Francisco Javier De Landaburu Universitas 2016.
- Puente, C.; “Vino, banquete y hospitalidad en la épica griega y romana”, Revista de Filología Románica, anejo V, 21-33. Departamento de Filología Latina Universidad Complutense de Madrid, 2007.

- Ramón Chornet, C.; “Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Unión Europea. Referencia a la contribución de España”; anuario español de derecho internacional, N. 31, 2015
- Sartori, G.; “Le nuove regole per l’immigrazione. L’integrazione degli islamici”, Il Corriere della Sera, 20-12-2010.

Studi pubblicati dalle Nazioni Unite

- Crepeau, F.; “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants”; Human Rights Council, Twenty-third session United Nations General Assembly A/HRC/23/46/Add.4 Distr.: General, 2013.
- Ferrari, G.; “L’asilo nel diritto internazionale”, UNHCR, 2016.
- Food And Agriculture Organization Of The United Nations; “The State of Food Insecurity in the World”, Roma, 2014.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR); “Global trends forced displacement in 2015”, 2016.
- UNDP; “Human Development Report 2015, Work for Human Development”, 2015.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007. <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.htm>.

Studi pubblicati dall’Unione Europea

- Commissione Europea; “Agenda europea sulla migrazione”; Bruxelles, 2015.

- Euro-Mediterranean Human Rights Networks; “An EU-Turkish agreement Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers”, Policy brief, 2013.
- European Commission; “Fact Sheet EU-Turkey joint action plan”, MEMO/15/5860, 2015.
- European Commission; “Factsheet on the EU-Turkey Statement”, MEMO/16/963, 2016
- Libro verde sull’approccio dell’Unione europea alla gestione della migrazione economica; Commissione Europea, /* COM/2004/0811, 2005.

Studi di organizzazioni Internazionali governative e non governative

- Amnesty International; “Africa Subsahariana Panoramica”; rapporto annuale 2014-2015.
- Amnesty International; “Europe’s Gatekeeper; Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey”, 2015.
- Amnesty International; “Europe’s sinking shame; The failure to safe refugees and migrants at sea”, 2015.
- Amnesty International; “Libya is full of cruelty; Stories of abductions, sexual violence and abuse from migrants and refugees” 2015.
- Amnesty International; “Rifugiati e migranti a rischio nel mediterraneo centrale”, 2014.
- Amnesty International; “Struggling To Survive, Refugees From Syria In Turkey”, 2014.

- Amnesty International; “The Human costs of fortress Europe. Human Rights violations at EU borders” 2014.
- Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità; “Il diritto d’asilo”, ISSN 1827-0565.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); “Informe anual sobre la situación de los refugiados en España”; 2015.
- Human Rights Watch; “The EU’s Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. EU: Border Agency Exposes Migrants to Abusive Conditions. Frontex Sends Migrants to Inhuman and Degrading Treatment in Greek Detention Center”, 2011.
- International organization for migration (IOM); “Refugees in orbit: Refugees who, although not returned directly to a country where they may be persecuted, are denied asylum or unable to find a State willing to examine their request, and move or are moved from one country to another in a search of asylum”, 2011.
- International organization for migration (IOM); “Fatal Journeys, Tracking Lives” 2014.
- Osservatorio Balcani e Caucaso; “L’Europa e la rotta Balcanica”; 2015
- WEST – Welfare, società territorio. Zahl der Ausländer in Deutschland zum Jahresende 2014 bei 8,2 Millionen in Ivano Abbadessa, “quanti sono gli immigrati in Germania”, 18.03.2015.

Articoli pubblicati su riviste e giornali nazionali ed internazionali

- Boeri, T.; “I musulmani e i tempi dell’integrazione”, Il Corriere della Sera, 23-12-2010.

- ISIS, Intervista all'islamista Alberto Ventura: "Riconoscere reazione dell'Islam sano", Mediapolitica, settimanale di libera informazione del 13-11-2014.
- Naïr, S.; "Sociólogo Sami Naïr critica fugaz emoción mediática hacia refugiados sirios"; El Pais, 15/10/2015.
- XV Premio Investigación Francisco Javier De Landaburu Universitat 2016 "La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE.Causas, impactos, asilo, políticas de inmigración, asilo, marco jurídico", EuroBasque, 2016.
- Revelli, M.; Cremaschi, G.; "Diritti senza democrazia", Il manifesto, 7/12/2000.
- Sartori, G.; "Una replica ai benpensanti sull'Islam", Il corriere della Sera, 5-01-2010.
- The Economist; "How many migrants to Europe are refugees", 7/09/2015.
- Zagrebelsky, G.; "La sfida multiculturale alla società occidentale", La Repubblica, 2006.

Guide e Glossari

- Glossario dei termini statistici a cura dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE/ OECD).
- Glossario EUROSTAT relativo alle statistiche sulla popolazione.
- G.Malgnesini; C. Giménez Romero; "Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad" Catarata, 2000.

- IOM; “Glossary on Migration, International Migration” Law Series No. 25, 2011
- “Rete Europea sulle Migrazioni; (EMN) Glossario sull’asilo e la migrazione, uno strumento utile per un approccio comparato”, 2012.
- Treccani, enciclopedia.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); Department of International Protection (DIP); Protection Information Section (PIS) “Master Glossary of Terms”; UNHCR, 2006.

Principali siti web di riferimento

- [amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- Commissione Europea; http://ec.europa.eu/index_it.htm
- Consiglio dell’UE; <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/>
- Diritti umani in Italia. Rivista Giuridica ISSN 2240 - 2861
- European Migration Network; https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en
- General Directors’ of Immigration Services Conference (GDISC); <http://www.gdisc.org>
- [ilbecco.it](http://www.ilbecco.it)
- Intergovernmental Consultation on Migration, Asylum and Refugees. www.igc.ch.
- Internazionale; <http://www.internazionale.it>
- IOM; <http://www.iom.int>

- Limes; <http://www.limesonline.com>
- L'Espresso; <http://espresso.repubblica.it>
- Ministero dell'Interno Italiano
<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>
- UNHCR; <https://www.unhcr.it>
- UNIPD Centro di ateneo per i diritti umani; <http://unipd-centrodirittiumani.it>
- pansofia.it
- Scenari- Mimesis; <http://mimesis-scenari.it>
- Sito Ufficiale del Governo Italiano; governo.it
- Sito ufficiale dell'Unione Europea; europa.eu
- Sito Web ufficiale del Parlamento Europeo;
<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>
- Studi per la pace; <http://www.studiperlapace.it>
- Repubblica; <http://www.repubblica.it>

