

Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare

a cura di Maura Marchegiani



G. Giappichelli Editore

Antico mare e identità migranti:
un itinerario interdisciplinare

COMITATO SCIENTIFICO

Chiara Biscarini
Roberto Giuffrida
Maura Marchegiani
Loris Marotti
Angela Sagnella
Giovanna Scocozza
Mirco Tracoli

Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare

a cura di

Maura Marchegiani



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-7118-3

Il presente volume è stato realizzato nell'ambito del Progetto di ricerca SIR 2014 (RB-S114HXGR), Crisis management in the Mediterranean Sea under the new Regulation (EU) No 604/2013 in the context of a substantiated risk of particular pressure being placed on a Member State's asylum system, finanziato dal MIUR con D.D. 1350 del 25 giugno 2015, Mediasylum, <https://www.unistrapg.it/it/mediasylum>

Pubblicato nel mese di novembre 2017
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

*L'idea di «identità» è nata dalla crisi dell'appartenenza
e dallo sforzo che essa ha innescato per colmare il divario
tra «ciò che dovrebbe essere» e «ciò che è»,
ed elevare la realtà ai parametri fissati dall'idea,
per rifare la realtà a somiglianza dell'idea.*

(Zygmund Bauman, Intervista sull'identità)

Indice

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| <i>Premessa</i> | |
| Frontiere identitarie e identità di frontiera: alcune riflessioni a titolo di premessa | |
| <i>Maura Marchegiani</i> | 1 |

I

EUROPA, MIGRAZIONI, IDENTITÀ: QUESTIONI APERTE

| | |
|--|----|
| Identità e «alterità» in Europa alla prova delle migrazioni internazionali | |
| <i>Valerio De Cesaris</i> | 9 |
| Crisi migratoria e crisi d'identità dell'Unione europea | |
| <i>Maura Marchegiani e Loris Marotti</i> | 24 |
| L'Italia e la crisi di Schengen. Implicazioni sull'integrazione europea | |
| <i>Emidio Diodato</i> | 47 |
| Nuove politiche migratorie in Europa | |
| <i>Marco Impagliazzo</i> | 64 |

II

FRONTIERE E CONFINI, TRA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E RIVENDICAZIONI IDENTITARIE

| | |
|--|-----|
| La tutela delle minoranze e il principio di non discriminazione nel diritto internazionale <i>Roberto Giuffrida</i> | 74 |
| Ceuta e Melilla: identità eterotopiche <i>a la orilla</i> del Mediterraneo <i>Giovanna Scocozza e Angela Sagnella</i> | 89 |
| Status di apolidia e negazione di identità personale <i>Alessandro Bonavita</i> | 107 |
| L'Islam e lo Stato italiano: l'intesa mancata <i>Virginia Minnucci</i> | 118 |

III

LA PERCEZIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO: OPEN DATA E IDENTITÀ

| | |
|---|-----|
| Alcune domande (e risposte <i>data-based</i>) su migrazioni, accoglienza e identità <i>Stefania Tusini</i> | 138 |
| Le variazioni del tema immigrazione nei media italiani: tra cambiamenti del fenomeno e pluralità degli attori <i>Rolando Marini e Matteo Gerli</i> | 164 |
| <i>Open Data</i> : accessibilità ed analisi dei flussi migratori nel bacino del Mediterraneo <i>Chiara Biscarini e Mirco Tracolli</i> | 187 |
| <i>Conclusioni</i> L'Europa di fronte alle migrazioni: costellazione post-nazionale e utopia cosmopolitica <i>Monia Andreani</i> | 206 |
| <i>Gli Autori</i> | 227 |

PREMESSA

FRONTIERE IDENTITARIE E IDENTITÀ DI FRONTIERA: ALCUNE RIFLESSIONI A TITOLO DI PREMESSA

1. *Crisi, identità, migrazione: alcuni concetti su cui riflettere*

La pubblicazione di questo volume si inserisce nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dal MIUR, che gravita, in chiave generale, attorno al sistema comune europeo di asilo, attualmente sottoposto ad una particolare pressione, in considerazione delle crescenti dimensioni dei flussi migratori. Si tratta dunque di una sfida interessante, anche se ardua, data l'estrema complessità di analisi e di gestione del fenomeno migratorio e dei suoi continui e profondi cambiamenti, che riguardano le caratteristiche dei migranti, le rotte da essi seguite, le ragioni della migrazione, i Paesi di origine e di transito e i relativi contesti politici e sociali.

È tuttavia una sfida che ci è sembrato quanto mai importante affrontare, soprattutto nell'ambito dell'Università per Stranieri di Perugia, che rappresenta uno spazio di confronto ideale, non solo per la tradizionale vocazione all'accoglienza e la costante attenzione nei riguardi del fenomeno migratorio, ma anche perché questo Ateneo costituisce un contesto privilegiato per promuovere esperienze di formazione e ricerca scientifica in chiave multidisciplinare e interculturale. L'incontro nella diversità è infatti un'opportunità quotidiana all'Università per Stranieri, che può realmente aspirare a porsi come un "*luogo di dialogo nelle differenze*": da qui deriva anche la scelta, certo non casuale, di intraprendere, tra le pagine di questo volume, una conversazione tra studiosi di discipline molto diverse e lontane tra loro, che tuttavia condividono tutti, in vario modo, un legame con l'Università per Stranieri di Perugia. A ciascun autore rivolgiamo un ringraziamento speciale, per l'entusiasmo, le idee, gli stimoli, gli insegnamenti di cui abbiamo beneficiato in ogni momento nel corso della realizzazione del volume. Un grazie in particolare ad Angela Sagnella e Loris Marotti, che hanno curato con attenzione e rigore gli aspetti redazionali.

Secondo le stime dell'UNHCR, i flussi che hanno interessato negli ultimi anni le coste del nostro *Antico Mare* costituiscono un record senza precedenti¹,

¹Stando ai dati dell'UNHCR, sono stati rilevati, nel corso del 2016, più di 360.000 arrivi lungo le sole coste del Mar Mediterraneo e, nel primo semestre del 2017, le persone accerta-

anche in considerazione del fatto che la percentuale delle persone che richiedono la protezione internazionale risulta molto più elevata rispetto al passato ed è destinata ancora a crescere². Le caratteristiche degli attuali flussi migratori hanno dunque indotto le istituzioni europee all'avvio di una complessiva opera di revisione del sistema europeo di asilo³. L'Unione europea vanta invero un quadro normativo in materia di protezione internazionale avanzato e sofisticato, a cui tuttavia corrisponde una strategia politica tradizionalmente basata su una logica di sostanziale deterrenza, che ha determinato una risposta di tipo essenzialmente emergenziale a fronte di una crisi umanitaria, peraltro ampiamente prevedibile, che sta seriamente compromettendo la capacità di tenuta dell'Unione europea, nonché l'esistenza di una reale identità politica, istituzionale, giuridica⁴.

L'Unione europea si è dunque rivelata non adeguatamente equipaggiata per la gestione di una crisi umanitaria di così vasta portata come quella attuale, come del resto la Commissione europea ha riconosciuto anche nell'Agenda europea per la migrazione, in cui ha candidamente ammesso che le politiche dell'Unione in tema di migrazione “non erano all'altezza di fronteggiare la situazione attuale”⁵, che si caratterizza per il coinvolgimento, in percentuali molto più elevate rispetto al passato, di persone che fuggono da situazioni di guerra o persecuzione e che hanno il diritto di ottenere protezione internazionale in Europa⁶.

A seguito del reiterarsi di tragedie in mare che hanno scosso le coscienze, molti Stati membri hanno in qualche modo manifestato una tendenziale inver-

te come decedute nel tentativo di arrivare sul territorio europeo attraverso la rotta mediterranea sono state circa 2400. Fonte: Dati UNHCR, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

² Nell'Agenda europea per la migrazione del 13 maggio 2015, la Commissione europea aveva peraltro stimato che, nel 2014, il 72% della totalità delle domande di protezione internazionale presentate in Europa (che si è attestata intorno ad una cifra di 650.000) fosse concentrata in 5 soli Stati membri, tra cui i Paesi che si affacciano proprio sul Mediterraneo, come l'Italia e la Grecia.

³ Si veda in particolare la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio “Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe”, del 6 aprile 2016, COM(2016) 197 fin.).

⁴ Sintomatiche e particolarmente efficaci in proposito le parole pronunciate da Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione europea, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione, tenuto il 9 Settembre 2015: “*there is not enough union in this Union...*”.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, del 13 maggio 2015 COM(2015) 240 fin.).

⁶ Sono state presentate, solo nel 2015, 1,4 milioni di domande di protezione internazionale. Il 92% di coloro che arrivano in Europa proviene da Eritrea, Afghanistan, Siria, Iraq, Somalia. (Fonte: <http://data.unhcr.org>).

sione di tendenza, sull'onda di un provvisorio e temporaneo slancio di solidarietà. Ma l'attuazione pratica e concreta delle iniziative assunte in via emergenziale resta tuttora una sfida complessa, in quanto si colloca in un sistema che ha investito e continua ad investire molto di più sulla protezione delle frontiere che sulla protezione delle persone⁷.

È chiara del resto la volontà di insistere sulla predisposizione di una politica comune di salvaguardia dei confini piuttosto che sulla creazione di un sistema di accoglienza europeo. Esiste del resto una profonda tensione tra Stati membri e istituzioni europee nella gestione della *crisi* migratoria, tensione che sta mettendo a dura prova la tenuta stessa dell'Europa, che si trova confrontata, oggi più che mai, anche a seguito delle gravi conseguenze dovute alla recente *crisi* finanziaria, ad una *crisi* politica di straordinaria portata.

2. Sistema di Dublino e situazioni di emergenza

Ad una “situazione di emergenza”, caratterizzata da un afflusso improvviso e massiccio di cittadini di Stati terzi, fa per la verità riferimento lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 78.3, che non chiarisce tuttavia esattamente il significato del termine “emergenza”, anche se un'interpretazione sistematica dell'art. 78 nel suo complesso lascia presupporre l'esistenza di una situazione davvero eccezionale, tale da permettere una deroga al sistema di Dublino, che in effetti non era stato immaginato per far fronte a condizioni di “emergenza permanente e su larga scala”. E di qui la necessità impellente di una profonda revisione di questa disciplina, senza tuttavia negare a priori l'opportunità di un meccanismo di ripartizione tra gli Stati europei. Come è noto, il controverso sistema di Dublino prevede una serie di criteri oggettivi per l'individuazione di un unico Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale sul territorio europeo⁸. I limiti di questo meccanismo,

⁷Questo squilibrio è evidente non solo negli orientamenti generali e nelle linee di tendenza che emergono dai lavori del Consiglio europeo e delle istituzioni in generale, ma anche sul piano operativo, quando si va a verificare la profonda disparità nell'allocazione di fondi e di personale tra l'Agenzia FRONTEX e l'EASO (Ufficio europeo di sostegno all'asilo), nello stanziamento di fondi agli Stati membri per il presidio delle frontiere e per le strutture di accoglienza. Un simile squilibrio emerge peraltro anche dal rapido avanzamento dei lavori relativi alla creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera e di guardie costiere, a cui fa da sostanziale contrappeso una situazione di tendenziale stallo rispetto all'avvio di una riflessione sul riconoscimento reciproco delle domande di protezione e sulla istituzione di uno *status* uniforme di asilo, valido su tutto il territorio dell'Unione, che continua ad essere relegato ad una valutazione di lungo termine.

⁸Il sistema di Dublino, più volte modificato, da ultimo con il regolamento n. 604/2013,

finalizzato a garantire l'accesso effettivo ed equo alle procedure e, contestualmente, a prevenire il fenomeno della presentazione di domande di protezione multiple⁹, sono senz'altro riconducibili alla perdurante assenza di un adeguato livello di armonizzazione dei sistemi nazionali di accoglienza e di accesso alla protezione in ambito europeo¹⁰. Le lacune strutturali del sistema di Dublino sono tuttavia dovute indubbiamente anche al fatto che, tra i criteri previsti, quello maggiormente utilizzato nella prassi è proprio il criterio del cd. primo ingresso, che affida cioè la competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale allo Stato in cui il richiedente ha fatto ingresso per la prima volta¹¹. Questa circostanza ha provocato e continua a provocare uno squilibrio profondo tra i paesi europei, gravando in particolare sugli Stati che si affacciano sul Mediterraneo, con importanti ripercussioni tanto sulla loro stabilità socio-economica interna, già duramente provata dalla crisi finanziaria, quanto sulla qualità e l'adeguatezza dei rispettivi sistemi di accoglienza sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali¹².

cd. *Dublino III* (Regolamento n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013) e attualmente in via di ulteriore revisione (si confronti la proposta della Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, del 4 maggio 2016 COM(2016) 270 final, 2016/0133 COD) si fonda, come è noto, sulla previsione di una serie di criteri oggettivi, volti ad individuare un unico Stato responsabile per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentata da cittadini di Stati terzi sul territorio dell'Unione europea, oltre che in Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

⁹La disciplina in questione è stata oggetto di progressive modifiche ed aggiustamenti. Alla Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee, del 1990, è subentrato il regolamento n. 343/2003, cit., applicabile fino al 1° gennaio 2014, quando è stato sostituito dal nuovo regolamento n. 604/2013, cit.

¹⁰La disciplina applicabile ai richiedenti asilo nell'ordinamento dell'Unione europea ha risentito, soprattutto in passato, in considerazione dell'assetto delle competenze vigente prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di un elevato grado di frammentazione, che tuttavia costituisce una caratteristica strutturale del diritto dei rifugiati, che si inserisce «au coeur de la dialectique qui anime le droit international, reposant sur la souveraineté des Etats, mais destiné à la transcender». In questi termini, L. Balmond, "Les Etat membres de l'Union européenne et le droit des réfugiés", in *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, A.S. Millet-Devalle (a cura di), Parigi, 2010, p. 21 ss.

¹¹Per approfondimenti su questi aspetti, si veda per tutti, C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2015, p. 1 ss.

¹²La questione si è posta in termini particolarmente complessi di fronte ai giudici nazionali ed europei. Dalle pronunce relative al sistema di Dublino non emerge un orientamento consolidato: la giurisprudenza ha chiarito alcuni problemi interpretativi, sollevando tuttavia interrogativi importanti, relativi, ad esempio, al problema della compatibilità dell'applica-

In un simile quadro di riferimento, l'attuale versione del regolamento di Dublino, all'art. 33, prevede un meccanismo di allerta rapida, con l'obiettivo di garantire una gestione condivisa delle situazioni di crisi, attraverso un sostegno incisivo da parte delle istituzioni a quegli Stati che si fossero trovati in difficoltà nel gestire l'accoglienza di flussi migratori massicci ed imprevisti di persone in cerca di protezione in Europa¹³.

Questo meccanismo di allerta rapida ci è sembrato degno di particolare attenzione, in quanto esso si fonda su quei principi di mutuo sostegno, solidarietà e condivisione delle responsabilità che sono alla base, anche se in termini più generali, proprio dell'art. 78 par. 3 del TFUE. È specificamente su tale meccanismo di allerta rapida che si snodava essenzialmente l'iniziale idea progettuale che ha dato vita al lavoro di ricerca triennale di cui ci stiamo occupando, dal titolo appunto "Crisis management in the Mediterranean Sea under the new Regulation (EU) No 604/2013 in the context of a substantiated risk of particular pressure being placed on a Member State's asylum system", nel cui contesto si inserisce la pubblicazione di questo volume.

Il meccanismo di allerta rapida, per funzionare correttamente, avrebbe peraltro presupposto un dialogo ed una collaborazione costanti tra Stati membri e tra Stati e istituzioni europee; esso non ha tuttavia mai trovato attuazione in concreto, proprio per l'impossibilità di addivenire ad una condivisione reale di intenti e modalità operative tra i vari attori coinvolti. L'art. 33 è di conseguenza sostanzialmente rimasto lettera morta e questo ha determinato, ai fini della realizzazione del progetto di ricerca, la necessità di procedere ad una ridefinizione dell'oggetto di studio e ad un necessario adeguamento degli obiettivi inizialmente individuati alla rinnovata realtà fattuale e giuridica. Ci siamo dunque interrogati innanzitutto sulle ragioni che hanno indotto Stati membri e istituzioni a ricercare soluzioni alternative: sono state infatti assunte alcune controverse iniziative in tema di ricollocazione; reinsediamento e assistenza logistica e finanziaria a sostegno in particolare di quegli Stati membri "in prima linea"¹⁴, oltre

zione del meccanismo di Dublino con gli obblighi a tutela dei diritti fondamentali (Corte EDU, sentenze *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 2011, *Sharifi c. Italia e Grecia*, 2014; *Tarakhel c. Svizzera*, 2014; decisioni *AME e MOSH c. Paesi Bassi*, 2015).

¹³ Il meccanismo di cui all'art. 33 è peraltro il frutto di un "compromesso a ribasso" rispetto all'originaria proposta avanzata dalla Commissione nel 2008, che aveva previsto un apparato molto più articolato e "strutturato" (volto alla sospensione generale e temporanea dei trasferimenti *Dublino* verso un determinato Stato che versasse in una situazione di particolare crisi o pressione migratoria), ma che i Governi, in fase di negoziati del testo definitivo del regolamento, hanno ridimensionato considerevolmente.

¹⁴ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015 e Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

ad una serie di iniziative di cooperazione con i Paesi terzi di transito dei flussi.

È esattamente in questa prospettiva che la realizzazione del presente volume si colloca ed acquisisce un significato peculiare: lungi dal fornire un esame dettagliato del sistema di Dublino nel suo complesso, che è peraltro attualmente oggetto di un'ennesima e complessa opera di revisione tuttora in corso¹⁵, l'obiettivo di questo studio risiede piuttosto nel prendere in considerazione, attraverso punti di vista diversi, eterogenei e senza alcuna pretesa di esaustività, il contesto giuridico, politico, storico, culturale nell'ambito del quale stanno prendendo forma le iniziative delle istituzioni europee e degli Stati membri e la direzione verso cui sta evolvendo il diritto per far fronte alle sfide che il fenomeno migratorio, considerato nel suo complesso e alla luce delle sue dimensioni e caratteristiche attuali, pone all'Europa e al progetto di integrazione europea, che oggi più che mai, risulta messo duramente alla prova.

3. Delimitazione della ricerca e piano dell'indagine

Il fenomeno migratorio richiede evidentemente uno sforzo di gestione sinergica e coordinata, da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, su più fronti, come la previsione di una serie di interventi nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi, al fine di intervenire alla radice dei movimenti migratori e sulle loro cause fondamentali, da un lato e la gestione dei flussi migratori in arrivo, con particolare riferimento ai grandi temi del soccorso in mare, della previsione di canali alternativi all'ingresso nell'Unione europea e del controllo alle frontiere esterne, che si sta realizzando, in modo piuttosto problematico, attraverso l'intensificazione della cooperazione con alcuni Stati, quali la Turchia, la Libia, la Giordania, il Libano, dall'altro lato.

L'Unione europea, nata come mercato comune, per garantire la libertà di circolazione di merci, persone, servizi e capitali, si trova dunque a fare i conti con un movimento di persone che muove da ragioni sensibilmente diverse da quelle inizialmente previste nei trattati istitutivi. Proprio sul tema dell'asilo e della protezione internazionale, anche se per la verità la questione è ben più ampia e articolata, l'Unione europea rischia di mettere seriamente in discussione la propria identità, politica, istituzionale, giuridica, ammesso che dell'esistenza di una specifica identità dell'Unione si possa realmente ed attualmente parlare.

In questa chiave di lettura, i contributi presenti nel volume si propongono,

¹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 4 May 2016.

ciascuno secondo il punto di vista e la prospettiva che è più consona ai rispettivi autori, di formulare una riflessione che ruota attorno ai concetti di identità e migrazione, al fine di valutare come la nozione di identità finisca per declinarsi, nei diversi contesti, nel momento in cui si trovi confrontata al fenomeno delle migrazioni e in particolare alla crisi migratoria attuale.

La riflessione sul piano giuridico, storico e politologico si articola attorno all'interrogativo di come la crisi migratoria abbia inciso sulla considerazione dell'esistenza di una reale identità a livello di Unione europea, quali le risposte messe in atto per far fronte al fenomeno migratorio, quali le loro implicazioni sul piano giuridico e come esse incidano sul quadro istituzionale e sul processo di integrazione dell'Unione e quali siano i limiti dell'attuale architettura europea. Il fine è anche quello di valutare se le strategie adottate possano essere in qualche modo "ricondotte ad unità" e dunque inquadrare nell'ambito di una prospettiva sinergica o se esse siano piuttosto espressione di una tendenziale frammentazione, a fronte della mancanza di una reale condivisione di obiettivi e di valori.

Il ragionamento si snoda inoltre attraverso un'analisi, in chiave socio culturale, dell'evoluzione degli scenari interpretativi del fenomeno migratorio come spazio di confronto, conflitto e scontro, nel campo delle rappresentazioni statistiche, mediali, sociologiche, geo-spaziali. La riflessione si snoda anche attraverso un'analisi tecnico-quantitativa dei dati messi a disposizione dai Governi e dalle organizzazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio.

Il Mediterraneo come luogo di incontro e insieme spazio di frontiera rappresenta infine un'occasione di riflessione sul rapporto tra identità e migrazione nell'ambito di contesti particolarmente complessi, quali i territori di confine, drammaticamente rappresentati dalle *enclaves* di Ceuta e Melilla, o in presenza di situazioni delicate, da cui emerge la difficoltà di garantire l'esercizio di diritti collettivi come mezzo per preservare le caratteristiche identitarie di gruppi di minoranza, in virtù del principio di uguaglianza e non discriminazione.

Non ci sono soluzioni pronte, ma questa è la vera sfida dell'Europa, che deve riuscire a *conciliare* gli obiettivi degli Stati membri con quelli dell'Unione europea, ricomponendo le tensioni esistenti tra le esigenze di controllo e quelle di accoglienza, per ritrovare sé stessa e aspirare ad una sua precisa identità.

Maura Marchegiani

I

EUROPA, MIGRAZIONI, IDENTITÀ:
QUESTIONI APERTE

IDENTITÀ E «ALTERITÀ» IN EUROPA ALLA PROVA DELLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

Valerio De Cesaris

Il tema delle migrazioni internazionali è all'ordine del giorno come una delle questioni più rilevanti del nostro tempo, da prospettive diverse: il problema della sofferenza e della morte di tanti rifugiati e migranti durante i loro viaggi; le paure di fronte allo straniero; la grande sfida dell'integrazione nei paesi che accolgono; l'emorragia di giovani in paesi da cui si emigra molto, soprattutto in Africa; l'evoluzione delle normative nazionali e internazionali.

Nelle pagine seguenti svilupperò alcune riflessioni che, per la brevità di questo mio intervento, saranno necessariamente proposte come spunti un po' frammentari, relativi a un arco temporale ampio e a un intreccio molto aggrovigliato di questioni: idee di nazione e rappresentazioni dell'«altro», potenza e declino degli Stati europei, razzismo e antisemitismo, guerra, pace, migrazioni.

Per entrare nella complessità del tema è utile partire dalla demografia e da qualche numero che aiuti a capire com'è cambiato negli ultimi due secoli il rapporto Europa/mondo. Perché se è vero, come recita un detto, che «i numeri sono come le persone: torturali abbastanza ed essi ti diranno qualsiasi cosa», è vero pure che senza un raffronto con il quadro generale è arduo comprendere una realtà regionale, com'è quella europea¹.

1. *Gli europei e il grande mondo*

Nel 1815 la popolazione mondiale contava circa 1 miliardo di individui, nel 1930 due, oggi è di quasi 7,5 miliardi. Avrà superato i 9 miliardi nel 2050. L'umanità è sempre più numerosa e sempre più in movimento.

I tassi di crescita del XX secolo sono i più alti della storia umana e, sebbene ci sia ora una frenata, l'incremento della popolazione mondiale tra il 2000

¹ I dati che seguono sono rielaborati da data.worldbank.org; ec.europa.eu/eurostat; prb.org; populationdata.net.

e il 2050 sarà di circa il 50% (da 6,1 a una stima di 9,2 miliardi).

La popolazione UE, contando ancora il Regno Unito, è oggi di circa 508 milioni d'individui. Nell'Unione, i giovani tra 0 e 14 anni sono il 15% del totale, gli over 65 circa il 19%. Il tasso di natalità è intorno all'1,6% o poco meno, quindi sotto la soglia di sostituzione che è il 2,1%. Senza immigrati, l'Europa sarebbe in declino demografico. Inoltre essa è il continente che ha percentualmente meno giovani. Il saldo della demografia europea è negativo: nel 2015 ci sono stati 5 milioni e 200mila decessi a fronte di 5 milioni e 90mila parti. Dato destinato a peggiorare con la Brexit, avendo il Regno Unito, come la Francia e a differenza di Germania e Italia, un saldo positivo di nascite rispetto alle morti.

Sono dati che vanno confrontati a quelli globali. Oggi la popolazione europea è circa il 7% del totale mondiale, mentre poco più di un secolo fa, intorno all'anno 1900, era il 24%. Il declino della popolazione europea in percentuale corrisponde alla crescita delle popolazioni di Africa (8% nel 1900, circa il 15% oggi, almeno il 20% nel 2050) e America Latina (meno del 5% nel 1900, il doppio oggi), mentre l'Asia è stabile con il 60% della popolazione mondiale, il Nord America con il 5%.

C'è una parabola demografica: il peso dell'Europa e del Nord America sulla popolazione mondiale è prima cresciuto, passando dal 18% nel 1750, al 20% nel 1800 e al 30% nel 1900 (24% Europa, 6% Nord America), e poi è calato, sino al 12% di oggi (7% Europa e 5% Nord America), e calerà ancora. Ma mentre gli Stati Uniti mantengono una centralità globale in virtù della loro forza economica e militare, gli Stati europei sono in difficoltà. In un mondo che ormai da tempo non è più eurocentrico, in cui l'Europa ha vissuto un declino geopolitico, gli europei sembrano essere pochi e piccoli. Il vecchio continente è tuttavia una terra di benessere e di diritti, e dunque attrattiva per molti.

A fronte del calo numerico degli europei c'è una tumultuosa crescita demografica in Africa. Milioni di persone ambiscono a passare dalla sponda sud a quella nord del Mediterraneo. Alla luce di questi dati, appare evidente come gli spostamenti di popolazioni verso l'Europa siano oggi inevitabili.

Qualcuno, tra i governanti europei e tra i politici nostrani, invoca i fili spinati e i muri ai confini, e mal sopporta le riserve di carattere umanitario che le politiche di fortificazione suscitano. La soluzione sarebbe nel chiudere le porte, per evitare invasioni di migranti. Si fa leva, più che sulla realtà, sulle percezioni della gente in cui i numeri sono sempre gonfiati, in particolare per quel che riguarda la presenza di musulmani. Se persino uno studioso avvertito come Giovanni Sartori è incappato nell'errore di considerare gli immigrati giunti in Italia in prevalenza musulmani (mentre quando scriveva le statistiche li attestavano al 30% del totale), è evidente come le percezioni distorte, spesso sospinte dall'islamofobia, giochino un ruolo non irrilevante nel dibattito pubblico².

²G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multi-etnica*,

Ovviamente, se le grida alla fortificazione si scremassero da propaganda e calcoli elettorali da un lato, e percezioni errate dall'altro, resterebbe ben poco. È, infatti, irrealistico pensare di affrontare un fenomeno epocale, qual è quello delle migrazioni internazionali, con sole politiche di contrasto.

Al di là delle scelte politiche contingenti, il dibattito sulle migrazioni si gioca anzitutto sul terreno culturale. Esse suscitano resistenze e paure nei popoli del continente, non solo per questioni di sicurezza, lavoro o capacità degli Stati di integrare i nuovi arrivati nel proprio sistema economico, ma per motivi identitari. Attorno alla questione della difesa della propria identità si discute molto, spesso con toni allarmistici. I migranti, soprattutto musulmani, minaccerebbero l'identità dei popoli europei, o anche il patto di laicità a fondamento dello Stato (paura molto francese, che i dibattiti su velo islamico e burkini esemplificano).

La prospettiva storica può aiutare a comprendere le radici di quelle paure, che è necessario disinnescare in un'ottica d'integrazione. Per questo è utile fare qualche passo indietro e descrivere, seppure brevemente, come gli europei si sono pensati nel corso degli ultimi due secoli, quali sono stati i pilastri della costruzione dell'identità dei popoli e quale ruolo ha avuto in essa il rapporto con l'«altro».

2. Idee di nazione e mito del popolo indiviso

Gli Stati europei sono stati costruiti tra età moderna e contemporanea aspirando all'omogeneità delle loro popolazioni. Il modello dello Stato-nazione ottocentesco non favoriva la pluralità ma anzi la combatteva. Esso ha segnato, al tempo della Grande Guerra, la fine degli imperi multinazionali e multireligiosi, Austroungarico e Ottomano. Ha inoltre compresso lo spazio delle minoranze, finite spesso nel vortice della violenza. Il nazionalismo è stato un nemico formidabile della coabitazione tra genti diverse, mentre si affermava l'idea romantica ottocentesca di nazione, codificata dallo *ius sanguinis* e fondata su caratteri naturali quali il sangue, la discendenza, la lingua³.

Di contro, la concezione volontaristica, enunciata con efficacia da Ernest Renan («l'esistenza di una nazione è un plebiscito di tutti i giorni»), era a fondamento di politiche che legavano la cittadinanza allo *ius soli*, proponendo un modello diverso.

Rizzoli, Milano 2000, p. 98. Sull'islamofobia come «nuovo collante d'Europa» vedi S. Sand, *From judeophobia to islamophobia. Nation-building and the construction of Europe*, in «Jewish Quarterly», 2010, n. 215.

³J. Plumyène, *Le nazioni romantiche. Storia del nazionalismo nel XIX secolo*, Sansoni, Firenze 1982.

Come sintetizza Brubaker, in Francia, tra età moderna e contemporanea, si affermò l'idea che l'identità nazionale – e di conseguenza la cittadinanza – avesse come fondamento l'unità politica, che precede per importanza l'unità culturale. Per questo motivo furono attuate politiche inclusive e assimilazioniste, confidando nella capacità delle istituzioni educative e associative (scuole, sindacati, partiti politici ...) di creare cittadinanza. Nello stesso periodo nei territori tedeschi, poi unificati per opera della Prussia, l'identità del popolo fu concepita come poggiante su caratteri linguistici, etnici e di sangue, con l'idea che essi precedano la costituzione di una comunità politica e ne siano la premessa indispensabile. In questa seconda concezione c'è una tendenza esclusivista, che lascia fuori dai confini della cittadinanza quelli che non rispondono ai criteri etnico-culturali della germanicità⁴. Si consumò in quel tempo lo slittamento del termine *Volk* verso *Rasse*, con la sovrapposizione semantica di popolo e razza.

Questi due grandi modelli europei, che Chabod ha definito «volontaristico» e «naturalistico», non erano ovviamente dei monoliti. Anzi l'intreccio di idee e concezioni diverse fu molto vasto⁵. Per restare sull'esempio francese, alla cultura assimilazionista e inclusiva, fatta propria dallo Stato, si contrapponeva – e in parte accade anche oggi – una diffusa cultura controrivoluzionaria, razzista e antisemita, alimentata da una contestazione complessiva alla Francia nata dal 1789.

È appena il caso di accennare a come molte interpretazioni storiografiche e politologiche degli ultimi decenni abbiano posto l'accento sui processi di creazione culturale delle identità nazionali, che non sarebbero realmente fondate su dati naturali oggettivi bensì su costruzioni concettuali e filosofiche. La celebre definizione di Benedict Anderson delle nazioni come «comunità immaginate»⁶ rende efficacemente l'idea di questo filone interpretativo.

La costruzione delle nazioni si è basata su un ampio plesso di simboli e riti che hanno contribuito in maniera decisiva alla nazionalizzazione delle masse europee, come ha mostrato nei suoi studi George L. Mosse rispetto al caso tedesco⁷. Simboli e riti che fecero sì che il senso di appartenenza alla nazione travalicasse la dimensione razionale e si ammantasse di emotività, sentimentalismo,

⁴ W.R. Brubaker, *Introduction*, in Id. (ed.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham 1989.

⁵ F. Chabod, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari 1961. Alla luce delle acquisizioni storiografiche successive, che hanno ricostruito la pluralità delle correnti culturali presenti sia in Francia sia in Germania, quella distinzione, pur mantenendo la sua validità, va sfumata più di quanto Chabod non faccia.

⁶ B. Anderson, *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, manifestolibri, Roma 1996.

⁷ G.L. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania 1815-1933*, Il Mulino, Bologna 2009 [ed. orig. 1975].

romanticismo, coinvolgendo le classi meno colte, le masse. Il nazionalismo, assunto a vera e propria religione laica, divenne il nuovo collante dei popoli. Tra Otto e Novecento, l'utopia della società omogenea, abitata da un popolo indiviso, spesso descritto con la metafora del corpo, ha segnato l'identità degli Stati moderni europei.

Quell'utopia non corrispondeva alla realtà, ma, come tutte le semplificazioni, attraeva le masse, al tempo della loro nazionalizzazione. La realtà della costruzione degli Stati moderni era certo più complessa. Alcuni autori hanno provato a descriverla e vale la pena citare almeno le due interpretazioni più suggestive sulla Francia, paese in cui la riflessione sull'identità è stata forse più articolata che altrove.

Stratificata nei secoli è la visione della Francia come «luogo della memoria» avanzata nella monumentale opera curata da Pierre Nora⁸: un intreccio di simboli, miti, luoghi e momenti storici che fanno la nazione, in un arco temporale molto ampio. Interpretazione, questa, che riprende alcune felici intuizioni di Renan sul nesso tra memoria e nazione⁹.

Fernand Braudel definisce invece l'identità francese a partire da uno spazio più largo, quello europeo, e in un tempo lungo, insistendo su dati materiali quali la geografia, le migrazioni e l'incontro tra popolazioni, le frontiere naturali, i processi di urbanizzazione¹⁰.

In entrambe quelle letture, qui appena richiamate, non c'è spazio per la semplificazione mitica del popolo indiviso, omogeneo, incontaminato. Eppure, a cavallo tra Otto e Novecento, gli europei erano sicuri delle proprie specificità razziali, basate su una purezza inesistente, se non persino su convinzioni che oggi diremmo strampalate. Come quando Mussolini, certo di aver trovato nell'ideologia razziale la chiave di un nuovo slancio per il fascismo, spiegò fieramente che gli italiani sono «ariani di tipo mediterraneo, puri»¹¹.

Non è questa la sede per dettagliare le differenze tra i modelli francese e tedesco, rispetto ai quali esiste ormai una vasta letteratura, né per soffermarsi ancora sulle interpretazioni che gli studiosi hanno offerto sulla creazione delle identità nazionali in Europa. Neppure è possibile qui richiamare il complesso dibattito – aperto da Ernest Gellner e ripreso, tra gli altri, da Enric J. Hob-

⁸ *Le lieux de mémoire*, sous la direction de P. Nora, 3 voll., Gallimard, Paris 1984-1986.

⁹ E. Renan, *Che cos'è una nazione?*, in Id., *“Che cos'è una nazione?” e altri saggi*, Donzelli, Roma 1993, pp. 3-22.

¹⁰ F. Braudel, *L'identità della Francia*, vol. I *Spazio e storia*, vol. II *Gli uomini e le cose* (2 tomi), Il Saggiatore, Milano 1988.

¹¹ Discorso tenuto al Consiglio nazionale del PNF il 25 ottobre 1938, in B. Mussolini, *Opera omnia*, vol. XXIX, La Fenice, Firenze 1959, p. 190.

sbawm – su chi sia nato prima tra nazione e nazionalismo¹². Dibattito molto teorico, che rischia di non approdare a nulla, finendo per assomigliare, un po' grottescamente, alla più nota questione dell'uovo e la gallina.

È invece utile dire qualcosa sul caso italiano, da molti considerato un «non modello»: non modello d'idea di nazione e di cittadinanza – in bilico tra *ius soli* e *ius sanguinis* –, non modello d'integrazione degli immigrati. Seppure in tempi recenti qualche teoria sul modello italiano abbia preso forma e, almeno per quel che riguarda l'integrazione degli immigrati, sia stato individuato con efficacia un «modello latino», fondato sullo *ius culturae* e capace di rappresentare una via originale e adeguata di fronte alle sfide della società plurale¹³.

In Italia, nessuno dei due grandi modelli europei si è imposto nettamente. Come ha osservato Alberto Mario Banti, vi erano componenti naturalistiche importanti nelle idee di nazione formulate durante il Risorgimento¹⁴. Alcuni tra i maggiori autori risorgimentali utilizzarono una terminologia che richiamava appartenenze di sangue per gli italiani: così Gioberti nel *Primato*, laddove scriveva di una «stirpe italiana congiunta di sangue, di religione, di lingua scritta ed illustre»; così anche Manzoni, che in *Marzo 1821* descrisse la gente d'Italia «una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor»; così, in maniera più sfumata, Mazzini, il quale parlava di «elemento italiano primitivo» pur notando come l'Italia fosse il «convegno di tutte le razze»¹⁵. Cavour, parlando alla Camera dei Deputati l'11 marzo 1861, pose l'accento sul fatto che l'unità della nazione dipendesse non soltanto da «la stirpe, la lingua, la religione», ma anche da «le memorie degli strazi sopportati e le speranze dell'intero riscatto»¹⁶, mettendo dunque assieme elementi oggettivi («naturalistici») ad altri certamente più soggettivi («volontaristici»).

Enrica Di Ciommo ha rimarcato la predominanza dei primi sui secondi scrivendo, a proposito di alcuni esponenti piemontesi e toscani del liberalismo nazionale del primo Ottocento, che «nella nota polarità istituita da Kohn tra due

¹² E. Gellner, *Nation and Nationalism*, Cornell University Press, Ithaca 1983; E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

¹³ Sull'efficacia del principio dello *ius culturae*, suggerito da Andrea Riccardi, si veda G.M. Sabatino, *Tutti a scuola. Lo ius culturae e l'inclusione degli studenti stranieri*, La Scuola, Brescia 2016.

¹⁴ Si veda soprattutto A.M. Banti, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Einaudi, Torino 2000.

¹⁵ Per queste citazioni e per una riflessione sulla presenza di termini quali «razza» e «stirpe» nella letteratura risorgimentale cfr. S. Patriarca, *Relazioni pericolose: «razza» e nazione nel Risorgimento*, in A. Roccucci (a cura di), *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, Viella, Roma 2012, pp. 109-110.

¹⁶ Camera dei Deputati, *Raccolta degli atti stampati. Legislatura VIII, Sessione 1861-1863*, stampato n. 2.

modelli idealtipici di nazione, il primo occidentale (illuministico, fondato sulle istituzioni e sul consenso), il secondo orientale (etno-genealogico, romantico), la loro visione della nazione è molto vicina a quest'ultimo»¹⁷.

Tuttavia, l'utilizzo da parte di alcuni autori di termini fortemente connotati in senso naturalistico, come appunto il lemma «sangue», può trarre in inganno, facendo supporre componenti razzistiche nella cultura italiana dell'Ottocento anche laddove esse in realtà non vi furono. Nel caso di Gioberti, sappiamo che egli immaginava un Risorgimento italiano che fosse inclusivo, soprattutto nei confronti degli ebrei, che erano la più grande minoranza religiosa del paese¹⁸. Lo stesso Mazzini, per continuare a usare le categorie di Chabod, aveva certamente una concezione più volontaristica che naturalistica della nazione¹⁹. Egli affermava che la nazionalità è «un pensiero comune, un principio comune, uno scopo comune» e che «lingua, territorio, razza non sono che gli indizi della Nazionalità»²⁰.

Nella penisola, dunque, elementi diversi convivono e confliggono nei tentativi ottocenteschi di definire l'identità italiana. Non è qui possibile entrare in altre questioni che richiederebbero una trattazione ampia, a partire dal problema del Risorgimento visto da Sud e delle posizioni antirisorgimentali, cui diede voce letteraria Federico De Roberto nel romanzo *I Viceré*, la «più complessa messa in discussione dei valori risorgimentali tentata da un uomo dell'Ottocento»²¹. Ciò su cui preme porre l'accento è che nella complessità delle riflessioni di quell'epoca, l'identità italiana restò avvolta in un alone d'indeterminatezza, nonostante i chiari confini geografici del paese (almeno quelli bagnati dal mare) e l'antica e gloriosa storia delle civiltà che in passato l'hanno abitato. Forse colse nel segno Carducci quando, nel 1874, parafrasando la celebre definizione di Metternich dell'Italia come mera «espressione geografica», parlò del belpaese come di una «espressione letteraria»²². Senza dubbio, scrittori e intellettuali

¹⁷ E. Di Ciommo, *I confini dell'identità. Teorie e modelli di nazione in Italia*, Laterza, Roma-Bari 2005; H. Kohn, *The Idea of Nationalism*, Mac Millan, New York 1945.

¹⁸ Cfr. su questo V. De Cesaris, *Pro Judaëis. Il filogiudaismo cattolico in Italia (1789-1938)*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 91-99.

¹⁹ Cfr. F. Della Peruta, *La nazione dei democratici*, in *Nazioni, nazionalità, stati nazionali nell'Ottocento europeo*, a cura di U. Levra, Carocci, Roma 2004, pp. 113-115.

²⁰ G. Mazzini, *Scritti politici editi ed inediti*, vol. XXX, P. Galeati, Imola 1941, pp. 92-93.

²¹ F. De Roberto, *I Viceré*, in Id., *Romanzi novelle e saggi*, a cura di C.A. Madrignani, Milano, Mondadori, 1998; il giudizio è di M. Pomilio, *L'antirisorgimento di De Roberto*, in «Le ragioni narrative», a. I, n. 6, novembre 1960, p. 162, cit., in G. Capecechi, *Garibaldi visto da Sud. Gli scrittori siciliani e l'Italia unita*, in *L'Italia in Italia. Storia, formazione, immagini di una mutevole identità nazionale*, a cura di R. Fedi e G. Capecechi, Guerra Edizioni Perugia 2010, p. 38.

²² G. Carducci, *Presso la tomba di Francesco Petrarca*, in Id., *Opere*, vol. VII, Zanichelli, Bologna 1935, p. 346.

contribuirono, più di quanto accadde altrove, ai tentativi di definire la nazione, costruzione identitaria in cui mischiare miti antichi e moderni²³.

3. Razzismo e nazionalizzazione per contrasto

Sul finire dell'Ottocento la teoria della «lotta delle razze», rilanciata da Ludwig Gumplowicz, ebbe diffusione in Europa e fu accolta anche da alcuni autori italiani, come Napoleone Colajanni e Gaetano Mosca²⁴. Acquistò maggiore rilievo l'immagine della nazione fondata non soltanto sulla coesione e l'identità condivisa, ma anche sulla contrapposizione all'«altro»²⁵. Sullo sfondo, vi era l'influente lavoro di Joseph Arthur de Gobineau sulla disegualianza delle razze umane²⁶, opera centrale nel pensiero razzista contemporaneo, le cui idee furono riprese sul finire del secolo dall'altro celebre teorico del razzismo, Houston Stewart Chamberlain²⁷.

Non erano idee del tutto nuove: lo sviluppo di un'identità, come insegnava Lucien Febvre, è sempre un processo che coinvolge chi è fuori i confini della nazione al pari di chi è dentro. Tanto che, per molti popoli europei, l'immagine dell'altro come nemico aveva già contribuito alla strutturazione dell'idea di sé in età moderna. Si pensi al turco come nemico per eccellenza in un arco temporale lunghissimo, che ha inizio nel XII secolo se non prima²⁸.

Nel tardo Ottocento e nel primo Novecento la nazionalizzazione per contrasto raggiunse il suo culmine sostenuta dalla cultura razzista. Si consumò allora

²³ Cfr. su questo E. Irace, *Itale glorie*, Il Mulino, Bologna 2003. Spunti interessanti anche in F. Danelon, *Un'idea romantica dell'Italia: Foscolo, Leopardi, Manzoni*, in C. Gigante, E. Russo (a cura di), *Pre-sentimenti dell'Unità d'Italia nella tradizione culturale dal Due all'Ottocento*, Salerno Editrice, Roma 2012, pp. 175-197.

²⁴ L. Gumplowicz, *La lutte des races. Recherches sociologiques*, Guillaumin, Paris 1893 [ed. orig. 1883]; sulla ricezione in Italia cfr. L. Mangoni, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia tra Otto e Novecento*, Einaudi, Torino 1985, pp. 35-37, 151-157.

²⁵ Vedi su questo M. Nani, *La nazione e i suoi altri*, in «Storica», 2004, n. 30, pp. 95-119; Id., *Ai confini della nazione. Stampa e razzismo nell'Italia di fine Ottocento*, Carocci, Roma 2006.

²⁶ A. de Gobineau, *Essai sur l'inégalité des races humaines*, 4 voll., Firmin-Didot frères, Paris, 1853-1855.

²⁷ H.S. Chamberlain, *Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts*, Bruckmann, München 1899.

²⁸ F. Cardini, *Il turco a Vienna. Storia del grande assedio del 1683*, Laterza, Roma-Bari 2011, spiega efficacemente come il lungo «duello mediterraneo» tra cristianità europea e islam si sia nutrito nei secoli di incontri come di scontri, di conoscenza e di diffidenza, in un processo complesso in cui popoli rivali erano, al tempo stesso, interlocutori gli uni degli altri.

una metamorfosi dell'ideologia nazionalista: a fronte di una fase iniziale di amor di patria, che aveva anche caratteri universalistici e affratellava i popoli che reclamavano indipendenza e autodeterminazione, si era imposto nella seconda parte del XIX secolo un vero culto della propria identità, esclusivista, sempre più orientato alla supremazia sulle altre nazioni e all'esercizio della forza militare a scopi imperialistici. In quest'idea di nazione era centrale la «comune avversione nei confronti dei vicini»²⁹, così come l'ostilità verso i lontani.

Il mito dell'omogeneità e del popolo indiviso si saldò all'individuazione dell'altro, l'estraneo, da tenere al di fuori dei confini della nazione. L'«africano» delle colonie e l'«ebreo» divennero i simboli dell'estraneità, gli altri per eccellenza. Il 5 agosto 1938 la copertina del primo numero della rivista fascista «La Difesa della Razza» fissava quell'idea a livello iconografico: tre volti, l'ariano da un lato, l'africano e l'ebreo dall'altro, con un gladio a dividere il primo dai secondi, per marcare una separazione che nella cultura razzista del tempo accumulava africani ed ebrei nel novero delle razze inferiori e pericolose³⁰.

Si era in un tempo in cui, in Europa, in pochi avrebbero dubitato della superiorità della razza bianca³¹. Le scienze gareggiavano nel confermare l'idea di quella superiorità e fornivano argomenti apparentemente inoppugnabili, proprio perché ammantati di scientificità: l'antropologia classificava i popoli in razze, l'eugenetica ne rivelava le maggiori o minori qualità, puntando a un chimerico miglioramento genetico dell'umanità, il darwinismo sociale spiegava come i migliori sarebbero progrediti, mentre i peggiori sarebbero stati scartati.

Quella cultura era intrisa di pensiero sacrificale, dell'idea cioè che la disuguaglianza fosse un fatto non solo costitutivo ma anche positivo della realtà umana, e che per il progresso dei migliori bisognasse sacrificare i peggiori. Per usare le categorie dell'autorappresentazione filosofica degli europei, i «popoli dello spirito» dovevano dominare i «popoli materiali», sino alla soppressione degli «esuberanti», gli inutili. Nella scia delle riflessioni di Nietzsche (che nella cultura europea del primo Novecento «si respira nell'aria»³²), il pensiero sacrificale raggiunse picchi estremi. Tra i molti esempi che si potrebbero fare, vale la pena citare quello di Mircea Eliade, storico delle religioni, filosofo e scrittore, ispiratore del movimento fascista e antisemita della Guardia di Ferro, in Roma-

²⁹ J.S. Huxley, A.C. Haddon, *Noi europei. Un'indagine sul problema "razziale"* [1935], Edizioni di Comunità, Torino 2002, p. 15.

³⁰ Sulla rivista vedi F. Cassata, «La Difesa della razza». *Politica, ideologia e immagine del razzismo fascista*, Einaudi, Torino 2008.

³¹ Per una ricostruzione complessiva vedi G.L. Mosse, *Il razzismo in Europa. Dalle origini all'Olocausto*, Laterza, Roma-Bari 2003 [ed. orig. 1978].

³² Affermazione di Johann Baptist Metz citata in J. Audinet, *Il tempo del meticcio*, Queriniana, Brescia 2001, p. 13.

nia. Egli riteneva che il sacrificio umano fosse indispensabile per una nuova «fondazione»: «Per durare – affermava – una costruzione dev’essere animata, cioè ricevere insieme una vita e un’anima. Il *transfert* dell’anima non è possibile che attraverso un sacrificio; in altri termini, attraverso una morte violenta. [...] Si sacrificano parimenti delle vittime umane per assicurare il successo di un’operazione, o anche la durata storica di un’impresa spirituale»³³.

In questa visione intrisa di esoterismo, la vittima sacrificale indicata dall’intellettuale romeno doveva essere innanzitutto l’ebreo, e la sua uccisione era da considerarsi «un atto religioso»³⁴. Era una vera religione della morte, nella quale la guerra, il sacrificio umano e la soppressione degli “inferiori” attraverso un processo di selezione omicida, erano elementi tutt’altro che marginali.

L’antisemitismo divenne tra Otto e Novecento il collante dei movimenti nazionalistici, con una forte attrazione sulle masse popolari. Esso si caratterizzava soprattutto come ideologia antiborghese, ma era un fenomeno multiforme in cui l’antico odio religioso si mischiava a teorie razziali rianimando vecchi stereotipi, in una visione cospirazionista del mondo³⁵. L’ideologia antisemita raffigurava gli ebrei come un corpo estraneo alla nazione e attribuiva loro la volontà di sovvertire l’ordine delle società europee, con l’obiettivo di dominarle. La visione cospirazionista ebbe il suo documento cardine nei *Protocolli dei savi di Sion*, celebre falso fabbricato al principio del XX secolo. Apparsi dapprima in russo, nel 1903, i *Protocolli* furono tradotti e pubblicati nel 1919 in Germania, nel 1920 in Francia, Ungheria e Regno Unito, nel 1921 in Italia e Croazia e poi in Spagna (1927), Grecia (1928), Svizzera (1934), Portogallo (1936)³⁶. La straordinaria diffusione di quel falso mostra la forza della saldatura tra antisemitismo, cultura del nemico e cospirazionismo.

Lo «Stato razziale»³⁷ nazista portò al culmine l’ideologia antisemita, convogliandola in una più complessiva idea del mondo in cui la lotta tra le razze era il motore della storia. Nel regime hitleriano la miscela di cultura bellicista e razzi-

³³ Cit. in F. Jesi, *Cultura di destra*, Garzanti, Milano 1993, p. 49.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Nella sterminata bibliografia si vedano almeno F. Germinario, *Argomenti per lo sterminio. L’antisemitismo e i suoi stereotipi nella cultura europea (1850-1920)*, Einaudi, Torino 2011; P.A. Taguieff, *L’antisemitismo*, Raffaello Cortina, Milano 2016.

³⁶ Sui *Protocolli* si dispone ormai di una vasta bibliografia. Vedi soprattutto N. Cohn, *Licenza per un genocidio. I «Protocolli degli Anziani di Sion»: storia di un falso*, Einaudi, Torino 1969; N. Zapponi, *I sigilli sul frontespizio. Il mito dei «Protocolli dei Savi Anziani di Sion»*, in «Prospettive Settanta», gennaio-marzo 1984, pp. 77-123; P.A. Taguieff (dir.), *Les «Protocoles des Sages de Sion»*, 2 voll., Berg, Paris 1992; C.G. De Michelis, *Il manoscritto inesistente. I «Protocolli dei savi di Sion»*, Marsilio, Venezia 2004.

³⁷ M. Burleigh e W. Wippermann, *Lo Stato razziale. Germania 1933-1945*, Rizzoli, Milano 1992.

smo divenne ancor più esplosiva: il nemico, sia interno (l'«ebreo») sia esterno (gli Stati responsabili dell'oppressione della Germania) doveva essere annientato, in una visione apocalittica in cui il Terzo Reich avrebbe dato inizio a un mondo nuovo, governato dalla superiore razza ariana. In questa fusione tra cultura di guerra, razzismo e antisemitismo c'è il cuore del progetto totalitario di Hitler, naufragato nella tempeste della guerra e infine sconfitto, assieme al suo leader, nel 1945.

4. *Disarmo della cultura e sogno europeo*

All'indomani della Seconda guerra mondiale l'Europa ha vissuto un vero e proprio disarmo della cultura, sia per il «desiderio di non più combattere vissuto come improcrastinabile necessità», come ha scritto Claudio Pavone³⁸, sia per una riflessione sugli esiti tragici cui l'ideologia razzista aveva condotto³⁹. Ne è un segno, come ha notato Mariuccia Salvati, il fatto che «all'uscita dalla seconda guerra mondiale, ovunque nei paesi europei, prevale, nella scrittura delle nuove costituzioni, la cultura del rispetto della persona, nata dal comune rigetto del fascismo»⁴⁰.

In Europa dopo il 1945 si è aperta un'epoca di pace che ha permesso a tre generazioni consecutive di europei di vivere senza guerra. Non accadeva dal tempo dell'Impero romano. La messa in discussione di alcuni pilastri culturali dell'Europa moderna, quali il nazionalismo e il razzismo, ha aperto una stagione nuova in cui le identità europee sono state pensate non più per contrasto, ma all'interno di un progetto d'integrazione, da cui nasce l'Unione Europea.

Il rapporto con l'altro ha poi vissuto una nuova stagione di fronte alle migrazioni internazionali che hanno investito l'Europa con crescente intensità negli ultimi tempi.

Alcuni paesi, come l'Italia, sono stati interessati da questi fenomeni soltanto dagli ultimi decenni del secolo scorso. Si pensi che al dicembre 1970 gli immigrati in Italia erano solo 143.838, di cui il 61,3% europei e il 25,7% america-

³⁸ C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Bollati Boringhieri, Torino 1991, pp. 4-5.

³⁹ Diversamente da quanto è stato spesso ripetuto, la riflessione sulla Shoah fu avviata già nell'immediato dopoguerra, anche se si affermò nella coscienza europea solo molti anni più tardi. Cfr. per il caso francese F. Azouvi, *Le Mythe du grand silence. Auschwitz, les Français, la mémoire*, Fayard, Paris 2012.

⁴⁰ M. Salvati, *Mutamenti del linguaggio politico tra fascismo e repubblica, in 1945-1946. Le origini della Repubblica*, vol. I, *Contesto internazionale e aspetti della transizione*, a cura di G. Monina, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, p. 206.

ni⁴¹. Scriveva il quotidiano «Il Messaggero» al principio del 1971: «Gli immigrati sono numerosi a Roma [...]. Essi vivono spesso in condizioni di povertà e disagio e molti si dedicano ad attività criminose. Le situazioni più gravi si registrano tra i calabresi e i pugliesi insediati al Pigneto e all'Alessandrino». Meno di cinquant'anni fa, per i media gli immigrati a Roma e in altre città del centro-nord erano ancora calabresi, abruzzesi, pugliesi e campani, qualche veneto, qualche siciliano, mentre chi giungeva dal sud del mondo era definito «terzomondiale».

Altri paesi europei, com'è noto, sono meta di migrazioni internazionali da più tempo, mentre l'Unione Europea sta faticosamente percorrendo la strada della creazione e del consolidamento di norme comuni per tutti gli Stati membri⁴².

Sul piano culturale, le visioni razziste e sacrificali hanno ceduto il passo a idee universalistiche, pur tra molte resistenze. Talvolta, il pensiero sacrificale sembra riemergere: il freddo distacco con cui si osservano tragedie che non coinvolgono europei – dai naufragi di migranti nel Mediterraneo agli attentati terroristici in Iraq, Siria, Nigeria e Afghanistan – svela la persistenza di un'idea di estraneità difficile da superare, o anche di un'idea sacrificale secondo cui è inevitabile (o persino auspicabile) che alcuni soccombano, purché siano «altri».

La maggiore intensità dei flussi migratori è per l'Europa un turning point, poiché le risposte che finora sono state date mettono in discussione alcuni principi fondanti dell'Unione.

Innanzitutto, con la chiusura dei canali legali d'ingresso, c'è stato un rinnegamento del diritto di emigrare, formulato già nel 1539 dallo spagnolo Francisco de Vitoria e recepito negli ordinamenti internazionali, sino all'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Tale diritto nasceva in un tempo di conquiste europee ed è servito a legittimare l'espansione coloniale, ma oggi, che a fruirne dovrebbero essere non europei, esso viene ignorato. Così si stabilisce, *de facto*, un principio d'ineguaglianza: quando a emigrare erano gli europei il diritto li tutelava, oggi che a farlo sono africani, asiatici e latinoamericani l'Europa non tiene conto di quel diritto, che pure essa stessa ha formulato e difeso quando gli era utile⁴³.

⁴¹ P. Morozzo della Rocca, *Gli immigrati e i dilemmi della nuova cittadinanza*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. II, *Il mutamento sociale*, a cura di E. Asquer, E. Bernardi, C. Fumian, Carocci, Roma 2014, p. 155.

⁴² V. Minnucci, *International migrations in Europe. From the fall of the Berlin Wall to the Mediterranean crisis: an historical overview*, in V. De Cesaris (ed.), *One Way Trip. Essays on Mediterranean Migration*, Perugia Stranieri University Press, Perugia 2016, pp. 7-23.

⁴³ Su de Vitoria e il diritto di emigrare vedi L. Ferrajoli, *L'America, la conquista, il diritto. L'idea di sovranità nel mondo moderno*, in «Meridiana», n. 15, settembre 1992, pp. 17-52. Peraltro, va ricordato che gli europei non hanno cessato di emigrare. Per quel che riguarda l'Italia, al primo gennaio 2016 risultavano iscritte all'Aire (Anagrafe degli italiani resi-

Si è poi consumata una parabola dell'idea di cittadinanza, pensata, al tempo della Rivoluzione francese, come strumento inclusivo, attraverso cui integrare nei diritti politici la borghesia, ma anche le fasce povere della popolazione e i contadini, superando gli statuti particolari e le appartenenze parziali⁴⁴. Tale funzione originaria è stata abbandonata e oggi l'acquisizione della cittadinanza è diventata un privilegio difficile da ottenere. Il risultato è che molti sono costretti a vivere appartenenze parziali, o relegati in un limbo in cui l'attesa di essere riconosciuti cittadini (e dei diritti connessi a quel riconoscimento) può durare molti anni. Con il corollario di marginalizzazione e frustrazione che ciò comporta.

Il caso italiano è emblematico. Se si mettono a confronto le ultime due leggi sulla cittadinanza, quella del 1912 e quella del 1992, si vede come la seconda – frutto di un disegno di legge «decisamente conservatore e persino reazionario»⁴⁵ – segni una regressione, rispetto alla prima, su diversi aspetti: la condizione giuridica dei figli degli immigrati peggiora; per gli stranieri di seconda generazione i percorsi preesistenti di acquisizione della cittadinanza vengono complicati; i requisiti richiesti vengono inaspriti (non però, per i discendenti di italiani all'estero, che mantengono un canale privilegiato per divenire cittadini italiani, anche se non parlano la lingua – requisito reso poi indispensabile per gli stranieri)⁴⁶. Entrambe le leggi si adattano alla realtà di paese di emigranti, più che a quella di terra d'immigrazione. Cosa comprensibile per il testo del 1912, molto meno per quello del 1992.

Risalta la contraddizione per cui la cittadinanza è facilmente acquisibile da un discendente di italiani, che magari non conosce una parola d'italiano e non ha mai vissuto in Italia, mentre accade che si neghi a persone che abitano nel paese da dieci o più anni, e questo sulla base di un'idea mitica (ed etnicista) secondo cui gli italiani all'estero «anche quando hanno perduto l'uso della lingua, o non l'hanno mai realmente posseduto, condividono gusti, valori, principi della civiltà italiana»⁴⁷.

I progetti legislativi di riforma della cittadinanza sono stati più d'uno negli ultimi anni e auspicabilmente la legge vigente sarà infine superata, con l'adozione di un nuovo testo basato sul principio dello *ius culturae*, già richiamato.

denti all'estero) 4.811.163 persone, più 3,7% sul 2015 ma con un incremento di quasi il 50% rispetto a dieci anni prima.

⁴⁴ P. Weil, *L'histoire de la nationalité française: une leçon pour l'Europe*, in P. Weil, R. Hansen (ed.), *Nationalité et Citoyenneté en Europe*, La Découverte, Paris 1999, pp. 55-70.

⁴⁵ P. Morozzo della Rocca, *Gli immigrati*, cit., p. 162.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 157-166.

⁴⁷ Così Gianni Alemanno, in G. Alemanno, S. Santangelo, *L'identità è il futuro*, in «Limes», 2009, 2, p. 160.

Tuttavia le resistenze di fronte a ipotesi di cittadinanza inclusiva rivelano, non solo in Italia, un problema di fondo, legato al riemergere di una cultura infiltrata da elementi nazionalistici ed etnici. Ciò è ben evidente nei paesi dell'Europa orientale, dove per ragioni storiche è mancata, nel secondo dopoguerra e nei decenni successivi, la riflessione critica sul nazionalismo e sul razzismo. È però una questione che, in misura diversa, riguarda tutti gli Stati europei. Sulla quale s'innesta la tragica circostanza d'immigrati di seconda generazione, naturalizzati in paesi europei, che hanno compiuto atti terroristici. Ultimi in ordine di tempo i gravissimi attentati a Barcellona, Manchester e Londra. Realtà che offre una sponda a chi, sull'onda dell'emotività dopo gli attentati, attacca le politiche inclusive e invoca tolleranza zero.

D'altro canto, non va però sottostimata la scelta di molti europei, che hanno puntato con decisione sull'accoglienza. Sia attraverso manifestazioni pubbliche all'insegna dello slogan *refugees welcome*, sia, soprattutto, nella capillare opera di solidarietà di molte organizzazioni e di tantissimi privati. Per citare solo una *best practise* che ha suscitato molto interesse: il modello dei corridoi umanitari, avviato in Italia dalla Comunità di Sant'Egidio in collaborazione con i Valdesi e la Federazione delle Chiese evangeliche, attraverso un protocollo con il governo, ha già permesso l'arrivo in sicurezza di mille rifugiati siriani, di cui circa la metà bambini⁴⁸. Alcuni Stati europei, come la Francia, hanno seguito l'esempio italiano, altri hanno manifestato l'intenzione di farlo, perché il modello dei corridoi umanitari coniuga sicurezza dei profughi e sicurezza dei paesi ospitanti, che hanno modo di identificare in anticipo le persone che arrivano.

La sfida delle migrazioni internazionali è un banco di prova per l'Unione Europea, non tanto per la capacità di integrare, che pure va costruita, quanto piuttosto per la tenuta dei valori fondanti l'Unione, che scricchiolano di fronte a spinte nazionaliste e razziste. Infatti, la riuscita dell'integrazione dipenderà dalla coerenza nel seguire politiche in linea con i principi del rispetto della persona, dell'accoglienza e dell'inclusione⁴⁹.

All'indomani della seconda guerra mondiale, il sogno europeo, cui Jeremy Rifkin ha offerto una suggestiva descrizione⁵⁰, ha rappresentato l'ambizione di creare uno spazio nuovo, «un gigantesco laboratorio dove ripensare il futuro dell'umanità all'insegna dello sviluppo sostenibile», dei diritti della persona, dell'integrazione pacifica tra diversi. Esso vive oggi, alla prova delle migrazioni internazionali, la sua sfida maggiore: conservare l'idealità possibile – direi realistica – di società plurali in cui vivere insieme tra diversi, creando la società del

⁴⁸ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>.

⁴⁹ Riflessioni pregnanti in M. Impagliazzo (a cura di), *Integrazione. Il modello Italia*, Guerini e Associati, Milano 2013.

⁵⁰ J. Rifkin, *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano 2004.

convivere⁵¹, o regredire in visioni nazionalistiche ed etniciste, chiudendosi al mondo e fortificandosi nell'illusione dell'isola felice. Che forse sarà isola, in mezzo a un mare di popoli giovani e affamati di futuro, ma certo non potrà essere felice.

⁵¹ Su cui vedi A. Riccardi, *Convivere*, Laterza, Roma-Bari 2006.

CRISI MIGRATORIA E CRISI D'IDENTITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

*Maura Marchegiani e Loris Marotti**

1. *Considerazioni introduttive*

Le difficoltà legate alle dimensioni e alla portata dell'attuale crisi migratoria, che si inserisce in un contesto già di per sé problematico sul piano politico, sociale, economico, hanno reso ancora più complessa la ricerca di una visione di sintesi, tra la difesa delle prerogative e degli interessi nazionali degli Stati sovrani da un lato e i tentativi di gestione condivisa e sovranazionale del fenomeno migratorio, dall'altro lato, con la conseguente prevalenza, di fatto, di una logica improntata essenzialmente non già all'accoglienza, quanto piuttosto al contenimento dei flussi e alla difesa delle frontiere.

In questa prospettiva, la tensione costante verso la ricerca di un equilibrio tra esigenze contrapposte, equilibrio già di per sé difficile, precario, ma comunque necessario per un approccio olistico al fenomeno migratorio, emerge chiaramente dai recenti orientamenti delle istituzioni dell'Unione europea, che ha tentato di reagire alla crisi migratoria, attraverso una serie di iniziative, piuttosto frammentarie, che mettono tuttavia in luce la mancanza di una visione unitaria, condivisa e strutturata nella gestione di un fenomeno che, pur percepito come un'emergenza internazionale, di emergenza ha tuttavia ben poco.

L'urgenza di garantire incisivi interventi di modifica del sistema comune europeo di asilo è sempre più evidente: simili interventi devono necessariamente porsi in una prospettiva trasversale ed impegnare pertanto l'Unione europea non soltanto sul piano interno, attraverso un complessivo ripensamento del sistema di ripartizione della responsabilità dei richiedenti asilo tra Stati membri, a cominciare dalla radicale revisione del regolamento di Dublino, ma anche sul piano della politica estera dell'Unione, in quanto si tratta evidentemente di dimensioni intimamente interconnesse, che richiedono un certo grado di coordinamen-

* Questo lavoro è il risultato di una ricerca congiunta. Possono peraltro essere attribuiti a Maura Marchegiani la Sezione I e i parr. 1, 2 e 5 della Sezione II; a Loris Marotti, i parr. 4 e 5 della Sezione II.

to, anche se è proprio in questa duplice prospettiva che emerge in maniera dirimpente il problema dell'esistenza stessa di una reale identità europea.

È in effetti proprio sul tema della gestione della crisi umanitaria, che risulta particolarmente evidente l'esistenza di una profonda crisi di identità dell'Unione europea. In quest'ottica infatti, il processo di integrazione europea tende ad apparire come una costruzione estremamente fragile. L'impressione è che per far fronte all'emergenza migratoria, l'Unione abbia reagito attraverso un sostanziale "abbassamento", piuttosto consistente dei propri *standard* di riferimento nella tutela dei diritti fondamentali dei migranti e che sia dunque "scesa a compromessi" poco edificanti, pur di "contenere" la questione migratoria, con il rischio, neppure troppo astratto, di "denaturare" i valori e i principi su cui si fondano i Trattati e di violare obblighi internazionali che vigono nei confronti tanto dell'Unione europea, come organizzazione internazionale, quanto dei suoi Stati membri, come soggetti internazionali autonomi e distinti.

SEZIONE I

IL SISTEMA DI DUBLINO E LA PARABOLA DELLA CLAUSOLA DI SOVRANITÀ NELLA GESTIONE DELLA CRISI UMANITARIA

1. *Tensioni tra Stati membri e Unione europea in merito al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità*

Le dimensioni senza precedenti dell'attuale ondata migratoria hanno sottoposto ad una speciale pressione il sistema comune europeo di asilo¹ che si contraddistingue per la ricerca costante di un difficile equilibrio tra tensioni antagoniste: difesa delle prerogative sovrane e degli interessi nazionali degli Stati membri e tentativi di gestione condivisa e sovranazionale della protezione internazionale, in attuazione dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità su cui si fonda l'Unione europea.

Gli esodi massicci e incontrollati hanno del resto messo a dura prova non soltanto il regime europeo di asilo in generale, ma anche e soprattutto il contro-

¹ Le stime fornite in particolare dall'UNHCR, Frontex e EASO, danno conto delle dimensioni e delle caratteristiche di questi flussi migratori: nel 2015 sono stati rilevati 1,83 milioni di persone che tentavano di attraversare irregolarmente le frontiere esterne dell'UE, il che costituisce un record senza precedenti rispetto ai 282.500 migranti giunti in Europa nel corso del 2014. (Fonte: <http://data.unhcr.org>).

verso sistema di Dublino, su cui peraltro è in corso una profonda riflessione a livello istituzionale², anche se gli esiti provvisori appaiono al momento piuttosto incerti e controversi, soprattutto alla luce della comunicazione del 4 maggio 2016, con cui la Commissione ha presentato l'ennesima proposta di revisione di questa normativa³.

La gestione dei flussi migratori sul piano interno ha infatti provocato una tensione costante e crescente tra le esigenze connesse alla salvaguardia delle prerogative sovrane che permangono in capo agli Stati e le sfere di competenza delegate all'Unione europea.

Una simile tensione emerge invero con particolare evidenza proprio nel meccanismo di ripartizione delle competenze tra Stati nell'esame delle domande di protezione internazionale in ambito europeo, su cui, come è noto, il sistema di Dublino si fonda. Tale meccanismo ha, fin dalle origini, mostrato limiti e lacune, in considerazione in particolare dell'assenza di *standard* armonizzati di protezione all'interno del territorio dell'Unione. Le progressive modifiche, di cui la disciplina è stata oggetto⁴, hanno solo in parte risolto i gravi problemi strutturali del sistema di Dublino, che si è rivelato particolarmente inadeguato a fronte di afflussi massicci che insistono su determinate rotte migratorie, soprattutto in considerazione del fatto che l'applicazione della nota regola dello "Stato di primo ingresso", largamente prevalente nella prassi, finisce inevitabilmente per gravare pesantemente su un numero limitato di Stati membri, quelli posti alle frontiere esterne dell'Unione, compromettendo ulteriormente la loro capacità di garantire un accesso effettivo alle proce-

² Si confrontino in argomento le dichiarazioni recentemente dal presidente del Parlamento europeo Schulz, secondo cui "we need an ambitious overhaul of the Dublin Regulation with an in-built responsibility-sharing mechanism. This revision has been postponed for too long...". (Speech at the European Council, Internal Policies and EU Institutions, Brussels, 17.03.2016).

³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD). Si veda altresì la proposta di Relazione sulla modifica del regolamento di Dublino adottata dal Parlamento europeo il 17 ottobre 2017, Consolidated Dublin Compromise Amendments.

⁴ 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), in GU L 180 del 29 giugno 2013, in vigore dal 19 luglio 2013, applicabile a partire dal 1° gennaio 2014 (cd. *Dublino III*, che sostituisce il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003, in GU L 50 del 25 febbraio 2003).

ture e adeguate condizioni di accoglienza ai richiedenti protezione⁵.

La situazione di crisi in cui versano gli Stati posti alle frontiere esterne è stata molto tardivamente oggetto di attenzione da parte delle istituzioni politiche europee, che hanno solo di recente promosso una serie di misure provvisorie e urgenti a beneficio in particolare di Grecia e Italia, attraverso “una deroga temporanea alle regole di Dublino”⁶, contestualmente all’avvio, con esiti piuttosto incerti⁷, di una riflessione sulla previsione di un sistema di ricollocazione permanente⁸.

Dal canto suo, la proposta della Commissione contiene una serie di profili ampiamente problematici e preoccupanti, tra cui spicca, tra l’altro, il sostanziale ridimensionamento della cd clausola di sovranità, prevista attualmente all’art. 17.1 del regolamento n. 604 del 2013⁹. Tale clausola rappresenta una delle disposizioni più interessanti e controverse di tutto il sistema di Dublino ed ha assunto, nel corso degli ultimi anni, uno straordinario rilievo, grazie soprattutto all’interesse manifestato dalla prassi degli Stati e dalla giurisprudenza internazionale, che si sono ingegnate nel tentativo di contenere le incongruenze derivanti dal sistema di ripartizione delle domande di protezione internazionale¹⁰.

⁵ In questo senso, COM(2016) 197 fin., cit., p. 4.

⁶ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, GUUE L 239 del 15 settembre 2015, p. 146; decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, GUUE L 248 del 24 settembre 2015, p. 80.

⁷ Si confrontino in proposito le difficoltà determinate dalle posizioni assunte dagli Stati balcanici e baltici e in particolare il voto contrario di Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria e l’astensione della Finlandia, in occasione dell’adozione della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, cit.

⁸ COM(2015) 240 fin., cit., p. 5. Si veda in proposito anche la Comunicazione della Commissione relativa alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il 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, COM(2015) 450 fin.

⁹ La clausola di sovranità, già prevista nella Convenzione di Dublino del 1990 (art. 3, par. 4) e ripresa nell’art. 3, par. 2, del regolamento n. 343/2003, è prevista dall’art. 17 par. 1 del Regolamento n. 604/2013, cit., ai termini del quale “ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d’asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento”. La formulazione è rimasta nel tempo pressoché invariata, anche se la clausola ha acquisito una collocazione autonoma ed è stata inserita in un apposito Capo, il IV, sotto la rubrica “Persone a carico e clausole discrezionali”.

¹⁰ Le asimmetrie derivanti dalla previsione della “regola dello Stato di primo ingresso”

2. *Lo strano caso della clausola di sovranità nel sistema di Dublino: a. nella prassi degli Stati*

Nell'architettura rigidamente strutturata del sistema di Dublino, la clausola di sovranità costituisce infatti una singolare "eccezione alla regola", che permette, pur restando *all'interno* del sistema e quindi *in attuazione* dello stesso, di derogare all'applicazione automatica dei criteri di Dublino, al fine di garantire un adeguamento della disciplina alle esigenze contingenti, nel rispetto della normativa e dei suoi presupposti e senza negare in assoluto l'opportunità di contare su un sistema di ripartizione tra Stati nell'esame delle domande di protezione internazionale¹¹.

La clausola di sovranità accorda infatti agli Stati la facoltà di procedere all'esame di domande di protezione internazionale, ancorché essi non risultino competenti ai sensi del regolamento e dunque opera come *meccanismo in deroga*.

La formulazione di questa disposizione, nella versione attualmente in vigore, risulta piuttosto peculiare in quanto, pur essendo inserita nell'ambito di un sistema che stabilisce in modo dettagliato e rigoroso i criteri per la determinazione di un unico Stato competente, tale clausola non subordina la sua applicazione al verificarsi di alcuna condizione particolare, lasciando pertanto un'ampia discrezionalità agli Stati circa la possibilità di ricorrere ad essa e procedere quindi in piena autonomia all'esame di una richiesta di protezione internazionale¹².

hanno favorito il diffondersi di un atteggiamento volto ad eludere l'applicazione della normativa europea, relativa in particolare all'obbligo di identificazione dei migranti, la cui attuazione costituisce un presupposto necessario per l'applicazione del sistema di Dublino. Si confrontino in proposito: le procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti di Grecia, Croazia, Italia, Malta e Ungheria, del 23 settembre 2015; le iniziative della Commissione, SWD (2015) 150 final, 27 May 2015, Commission Staff Working Document on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints; le prozioni assunte dal Consiglio dell'UE, doc. n. 11013/15, 17 luglio 2015, Attuazione del regolamento Eurodac per quanto riguarda l'obbligo di rilevamento delle impronte digitali.

¹¹ Nonostante da più parti si proponga un definitivo superamento del sistema di Dublino (si veda in particolare la risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, 2015/2095.INI), la concreta realizzazione di un approccio radicalmente diverso non sembra facilmente percorribile né realizzabile in tempi brevi. La stessa Commissione europea non sembra realmente prendere in considerazione questa eventualità (si vedano in proposito COM(2016) 197 fin., del 6 aprile 2016, cit., e COM(2016) 270 fin.2016/0133 (COD), cit. del 4 maggio 2016.

¹² Il tenore della clausola di sovranità è rimasto sostanzialmente inalterato nelle varie versioni del sistema di Dublino. Nel corso dell'ultima revisione, tuttavia, la Commissione aveva sollecitato due modifiche di rilievo, suggerendo innanzitutto di specificare la possibilità di ricorrere alla clausola di sovranità "in particolare per motivi umanitari e caritatevoli": tale

L'indeterminatezza del contenuto, delle modalità e dei presupposti del ricorso alla clausola di sovranità ha dato luogo, soprattutto in passato, a prassi statali eterogenee e divergenti. In alcuni casi, il ricorso alla clausola di sovranità è stato motivato sulla base di ragioni essenzialmente pratiche, preordinate a garantire una maggiore speditezza nel rigetto di domande manifestamente infondate¹³; in altri casi il ricorso alla deroga veniva motivato piuttosto in base a ragioni di tipo umanitario, al fine di avocare la competenza per il trattamento di particolari categorie di richiedenti asilo, quali gli anziani o i malati¹⁴; al ricorrere di determinate circostanze infine, la clausola di sovranità è stata posta a fondamento della sospensione in via generale dei trasferimenti verso un determinato Stato membro, in considerazione della sua situazione rispetto agli obblighi in materia di asilo¹⁵.

3. (segue) b. *nella ricostruzione della giurisprudenza*

Nonostante il ricorso a tale disposizione si sia rivelato problematico sotto molteplici profili, anche per i dubbi interpretativi legati al suo tenore letterale, caratterizzato da un elevato grado di indeterminatezza, nonché per la sua applicazione pratica¹⁶, recentemente la giurisprudenza internazionale si è soffermata

precisazione avrebbe in qualche modo contribuito a “veicolare” l’interpretazione della clausola di sovranità (per spunti di approfondimento in questa prospettiva, O. Feraci, *Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013, p. 15 ss.). La Commissione aveva inoltre richiesto il ripristino dell’obbligo di ottenere il consenso dell’interessato, condizione che era stata inizialmente prevista dall’originario art. 3, par. 4, della Convenzione di Dublino del 1990, ma che era stata eliminata nelle versioni successive.

¹³ Si confrontino le posizioni di Germania, Olanda, Norvegia, riportate in UNHCR, *The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper*, aprile 2006, p. 31.

¹⁴ In questa direzione, Lussemburgo e Irlanda, in UNHCR, *The Dublin II Regulation*, cit., p. 30.

¹⁵ Si confrontino le posizioni di Norvegia (United States Department of State, *2009 Country Reports on Human Rights Practices*, 11 marzo 2010) e Belgio (*Letter from the Minister of Migration and Asylum affairs to the Belgian (Flemish) Section of Amnesty International*, 16 luglio 2009), assunte sulla scia delle sollecitazioni avanzate in particolare dall’ACNUR (Osservazioni sulla Grecia come Paese d’asilo, dicembre 2009, www.unhcr.org, su cui sia consentito il rinvio a M. Marchegiani, *Regolamento Dublino II e clausola di sovranità: il caso greco dinanzi all’Alto Commissariato per i rifugiati*, in DUDI, vol. 4 n. 2/2010).

¹⁶ Per un’analisi più approfondita di tali profili e per la giurisprudenza rilevante, sia consentito il rinvio a M. Marchegiani, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 159 ss.

a lungo sulla clausola di sovranità, sulle sue potenzialità, sui suoi limiti e sul suo valore, anche al fine di chiarire in che misura ed a quali condizioni il ricorso ad una simile clausola non costituisca soltanto l'espressione di un potere discrezionale per gli Stati, ma si configuri piuttosto come un vero e proprio obbligo giuridico, funzionale, tra l'altro, a garantire la compatibilità tra gli *standard* internazionali sulla tutela dei diritti fondamentali e la disciplina dell'Unione in materia di asilo.

Una simile chiave di lettura è ravvisabile innanzitutto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha proposto un'interpretazione della clausola di sovranità come strumento idoneo a garantire la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione e, più in generale, come meccanismo di coordinamento nell'articolazione dei rapporti tra i vincoli posti dal sistema di Dublino e gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali. A partire dalla celebre sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte europea ha infatti ricostruito l'esistenza di un vero e proprio obbligo per gli Stati di ricorrere alla clausola di sovranità, nel caso di carenze sistemiche nelle procedure o nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione nello Stato che risulterebbe competente in base all'applicazione dei criteri di Dublino¹⁷. A tale conclusione si è sostanzialmente allineata, seppure mantenendo una prospettiva autonoma, la Corte di giustizia che, nella nota sentenza resa il 21 dicembre 2011, relativa alle due cause riunite *N.S., M.E. e altri*, ha sancito l'*obbligo* di ricorrere alla clausola di sovranità per evitare il trasferimento in uno Stato, risultato competente in applicazione dei criteri di Dublino, in cui sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti¹⁸. Il regolamento n. 604/2013 riprende solo parzialmente tale principio, attraverso la previsione dell'obbligo per gli Stati "di proseguire nell'esame degli ulteriori criteri che il sistema di Dublino stabilisce al fine di verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente", nel caso in cui si prospettino «fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche», tali da «implicare il rischio di un trattamento inumano o degradante»¹⁹.

La giurisprudenza ha invero riconosciuto la completa *autonomia* della clausola di sovranità *all'interno* del sistema di Dublino: nel caso *Halaf*, in particolare, la Corte di giustizia dell'UE ha portato a compimento la ricostruzione del carattere totalmente discrezionale del ricorso alla clausola di sovranità da parte degli Stati membri, indipendentemente dal possibile esito conseguente all'appli-

¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], ricorso n. 30696/09, del 21 gennaio 2011.

¹⁸ Corte di giustizia dell'UE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, e *M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (GC), cause riunite C-411 e 493/10, sentenza del 21 dicembre 2011, par. 94 e 106.

¹⁹ Art. 3, par. 2, Il capoverso del regolamento n. 604/2013, cit.

cazione dei criteri oggettivi previsti dal regolamento e a prescindere dall'atteggiamento degli altri Stati coinvolti²⁰.

4. *Un inedito ricorso alla clausola di sovranità: il caso della Germania*

Al di fuori del limite dato dall'esistenza di una serie di circostanze al verificarsi delle quali il ricorso alla clausola di sovranità si configura come un vero e proprio *obbligo* in capo agli Stati, la clausola di sovranità rappresenta dunque un elemento di *flessibilità* tendenzialmente incondizionato ed introduce un ampio margine di discrezionalità in capo agli Stati, nell'ambito dell'impianto rigidamente articolato sulla base di criteri oggettivi e rigorosi, in cui essa si colloca²¹.

Se da un lato tale circostanza consente di tutelare esigenze che i criteri di ripartizione stabiliti nel sistema di Dublino non prendono in adeguata considerazione, la clausola di sovranità rischia, dall'altro lato, di prestarsi a possibili abusi. La decisione di avvalersi della clausola è rimessa infatti alla completa discrezionalità degli Stati membri, che agiscono nell'ambito di una facoltà sostanzialmente priva di contrappesi e possono, di conseguenza, far valere considerazioni di qualsivoglia natura, non soltanto e non necessariamente finalizzate a garantire le esigenze e i diritti fondamentali dei richiedenti protezione, come imposto dalla giurisprudenza, ma anche preordinate alla tutela di interessi sovrani o alla salvaguardia di esigenze prettamente politiche o di carattere pragmatico.

Emblematica al riguardo è l'iniziativa adottata dallo Stato tedesco che, suscitando una certa risonanza mediatica, ha fatto un uso indubbiamente insolito della clausola di sovranità ancorché, in linea di principio, compatibile con il tenore della disposizione in questione e con il sistema di Dublino nel suo complesso.

Attraverso una circolare interna, nel mese di agosto del 2015, l'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati ha infatti disposto il ricorso alla clausola di sovranità per il trattamento delle domande di protezione internazionale di cittadini siriani, presenti o in arrivo sul territorio tedesco²². Lo Stato te-

²⁰ Corte di giustizia dell'UE, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, causa C-528/11, sentenza del 30 maggio 2013, par. 33-38.

²¹ Una contrapposizione così marcata tra l'*elasticità* della clausola di sovranità ed il *rigore* dell'articolazione dei criteri previsti dal sistema di Dublino può trovare spiegazione nelle finalità eminentemente pragmatiche del meccanismo nel suo complesso, che risulta preordinato a garantire, sulla base di parametri oggettivamente predeterminati, l'individuazione di uno Stato su cui incombe l'*onere* di esaminare una domanda di protezione internazionale, senza tuttavia compromettere l'*evenienza* che uno Stato *scelga*, ancorché non competente, di farsi carico di quella domanda.

²² *Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige*, Az. 411-93605/Syrien/2015, 21 August 2015.

desco avocava in tal modo a sé la responsabilità per il trattamento di tutte le richieste di asilo dei siriani, che venivano così gestite ai sensi della procedura nazionale invece che secondo le regole previste dal sistema di Dublino.

La disponibilità manifestata dalla Germania all'accoglienza dei siriani attraverso il ricorso alla clausola di sovranità ha agito da vero e proprio catalizzatore dei flussi migratori, tanto che, nell'arco temporale di soli due mesi, le domande di protezione internazionale hanno raggiunto la quota limite di circa ottocentomila, tanto da indurre le autorità tedesche a notificare prontamente al Consiglio Giustizia e Affari interni il ripristino del controllo delle frontiere interne, in considerazione della forte pressione migratoria, sottolineandone comunque il carattere provvisorio, inteso esclusivamente a ripristinare una situazione di normalità²³.

In una prospettiva sistemica, il ricorso alla clausola di sovranità, volto a sospendere l'applicazione del sistema di Dublino in considerazione della disponibilità all'accoglienza generale di richiedenti asilo sulla base della nazionalità, pone invero qualche dubbio circa la piena compatibilità di una simile misura tanto con il sistema comune europeo di asilo, con particolare riferimento alla necessità di un esame individuale della situazione di ciascun richiedente protezione, quanto, in chiave più generale, sotto il profilo dei principi generali di diritto dell'Unione europea, tra cui in particolare il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

In considerazione delle modalità e dei tempi in cui si è realizzato, il ricorso alla clausola di sovranità operato dalla Germania è apparso invero preordinato a soddisfare esigenze che appaiono più strettamente connesse a valutazioni di carattere prettamente interno e pragmatico, che di stampo umanitario: una possibile chiave di lettura delle misure tedesche nei confronti dei cittadini siriani, generalmente caratterizzati da un livello culturale medio-alto e da un tasso di crescita demografica piuttosto elevato, risiede infatti nella considerazione che l'accoglienza sul territorio tedesco fosse in grado di soddisfare le esigenze di un'adeguata "copertura demografica", altrimenti potenzialmente a rischio in Germania. In ogni caso ed indipendentemente dalle motivazioni che abbiano spinto la Germania a compiere un simile gesto, in una prospettiva umanitaria, resta il fatto che l'effetto pratico derivante dal ricorso, da parte della Germania, alla clausola di sovranità per farsi carico, in deroga ai criteri previsti dal sistema di Dublino, del trattamento delle domande di richiedenti asilo siriani, si è risolto nel rapido ed effettivo accesso alle procedure per la protezione internazionale a favore di persone realmente bisognose, ancorché l'inattesa e repentina misura tedesca non abbia in definitiva contribuito in maniera significativa a superare gli aspetti critici insiti nei criteri di determinazione dello Stato competente, né indotto una "reazione a catena".

²³ Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 14 settembre 2015, in www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/09/outcome-of-the-council-meeting_en_pdf.

5. *Il ridimensionamento della clausola di sovranità nella proposta di revisione della Commissione*

In considerazione della sua *poliedricità*, la clausola di sovranità si è nel tempo prestata ad una serie diversificata ed eterogenea di impieghi: il suo contenuto ampio, generale e vago ha in effetti permesso il ricorso ad essa per far fronte alle esigenze più varie.

La sua applicazione ha costituito la chiave di volta per garantire una certa compatibilità, ancorché precaria, tra obblighi derivanti dal sistema di Dublino (nonché, più in generale, dall'ordinamento dell'Unione europea) e *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali. L'Alto Commissariato per i Rifugiati, la Corte europea per i diritti umani e in particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno attribuito un'importanza fondamentale alla clausola di sovranità, finendo per ricostruire, al ricorrere di determinati presupposti, l'esistenza di un vero e proprio obbligo giuridico di ricorrere a questa clausola²⁴, pur riconoscendo al contempo la completa *autonomia* della clausola di sovranità *all'interno* del sistema di Dublino²⁵.

A fronte di un ricorso così ampio e variegato alla clausola di sovranità, appare quantomeno curiosa la scelta della Commissione europea che, nella proposta di riforma del sistema di Dublino, circoscrive la possibilità per gli Stati di avvalersi della clausola di sovranità, indicando invero, alla proposta di articolo 19, una generale rivisitazione di tale disposizione, riducendone il rilievo, la portata e l'autonomia.

Se infatti la proposta della Commissione non si caratterizza certo per l'introduzione di particolari novità, è pur vero che l'unico reale elemento innovativo riguarda proprio la disciplina delle due clausole discrezionali, fino ad oggi contemplate come due ipotesi nettamente separate, autonome e ben distinte tra loro²⁶: alla luce della nuova formulazione infatti, le differenze tra le ipotesi di ricorso alla clausola umanitaria e a quella di sovranità tendono a sfumare e il progetto di art. 19 limita considerevolmente la possibilità per gli Stati di avvalersene, tanto sotto il profilo temporale che sostanziale.

Non è tanto la stretta temporale a creare motivi di sconcerto: la proposta, intesa a limitare il potere discrezionale dello Stato di invocare le clausole discre-

²⁴ Corte di giustizia UE, sentenza *N.S.* Si confronti, da ultimo, sentenza del 16 febbraio 2017, C.K. e a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punto 65.

²⁵ Corte di giustizia UE, *Halaf*. Si confronti, da ultimo, Jafari. Per un'analisi della giurisprudenza in tema di clausola di sovranità, sia consentito il rinvio a M. Marchegiani, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza più recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 1/2014, pp. 159-182.

²⁶ Regolamento 604/2013, Capo IV, "Persone a carico e clausole discrezionali", art. 17, rispettivamente parr. I e II.

zionali prima che si concluda la procedura finalizzata a determinare lo Stato responsabile sulla base dei criteri ordinari, trova infatti una motivazione, largamente condivisibile, nell'esigenza di garantire alla procedura, nel suo complesso, un grado adeguato di certezza giuridica.

Il profilo maggiormente problematico riguarda piuttosto la limitazione sotto il profilo dei presupposti per ricorrere alle clausole discrezionali²⁷. Secondo il tenore del progetto di articolo 19, tali clausole, complessivamente considerate, sarebbero infatti invocabili da parte degli Stati *esclusivamente per ragioni familiari*, al fine di far valere legami familiari non coperti dalla definizione del regolamento ovvero al fine di permettere il ricongiungimento di persone legate da vincoli di parentela.

In definitiva, la Commissione, asserendo lo scarso rilievo sul piano pratico svolto dalle clausole discrezionali, finisce in sostanza per abolire completamente la clausola di sovranità, per lo meno nell'accezione in cui tale clausola ha trovato applicazione fino ad oggi.

L'importanza della clausola di sovranità è stata del resto sottolineata anche recentemente dalla Corte di giustizia, in occasione del controverso caso *Jafari*, relativo all'interpretazione del regolamento di Dublino specificamente nel contesto di un afflusso eccezionale di richiedenti asilo e di una situazione di "crisi umanitaria" nei Balcani occidentali. La Corte ha in proposito osservato come "la presa a carico, in uno Stato membro, di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere protezione internazionale possa anche essere agevolata dall'esercizio, da parte di altri Stati membri, unilateralmente o di concerto con lo Stato membro interessato nello spirito di solidarietà sotteso al regolamento Dublino III ai sensi dell'articolo 80 TFUE, della facoltà, di cui all'art. 17, par. 1, di tale regolamento, di decidere di esaminare domande di protezione internazionale che gli sono presentate, sebbene tale esame non competeva loro in virtù dei criteri stabiliti da tale regolamento"²⁸. Nella medesima sentenza, la Corte ha fatto un'interessante riferimento anche al meccanismo di allerta rapido attualmente previsto dall'art. 33 del regolamento di Dublino e di cui, è quasi superfluo osservarlo, la proposta di revisione, così come elaborata dalla Commissione, non fa alcuna menzione. Nonostante l'"insuccesso" di questo peculiare istituto, la Corte si è trovata a riflettere proprio sulla funzione e sul ruolo del meccanismo di allerta rapida nell'impianto del sistema di

²⁷ Si confronti in proposito C. Hruschka, *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission*, reperibile online, al sito <http://eumigrationlawblog.eu>. L'autore rileva peraltro come l'esclusione della facoltà di ricorrere alle clausole discrezionali per ragioni umanitarie o culturali "will also contribute to an increase in the number of asylum-seekers in orbit".

²⁸ Sentenza 26 luglio 2017, *Jafari*, par. 100.

Dubliino nel suo complesso, rilevando come il legislatore dell'Unione abbia in effetti messo a disposizione degli Stati membri, a fronte del verificarsi di una situazione di crisi umanitaria, “strumenti diretti a consentire di rispondervi in maniera adeguata, senza tuttavia prevedere l'applicazione, in tale ipotesi, di uno specifico sistema di determinazione dello Stato membro competente. Così, l'articolo 33 del regolamento Dubliino III introduce un sistema di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi volto ad attuare azioni preventive dirette, in particolare, a evitare che l'applicazione di tale regolamento sia ostacolata da un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro”²⁹.

Pur con i limiti, le problematiche e le incertezze che derivano dalla ricostruzione singolare, composita e controversa della clausola di sovranità, l'analisi della prassi e della giurisprudenza induce a ritenere che il ricorso ponderato a questo particolare meccanismo di flessibilità possa garantire una suddivisione più equilibrata delle responsabilità in materia d'asilo fra gli Stati, in questo particolare contesto di grave crisi umanitaria a cui l'Europa deve far fronte, garantendo il rispetto degli standard internazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali ed in attesa di una complessiva, radicale ed effettiva riforma in tema di protezione internazionale, collocabile realisticamente solo sul medio-lungo periodo.

6. Clausola di sovranità e leale cooperazione

La parabola tracciata dalla clausola di sovranità, che culmina nella scelta della Commissione di ridurne la portata, appare sintomatica di una generale tendenza delle istituzioni europee a limitare progressivamente lo spazio di autonomia che residua in capo agli Stati membri, a vantaggio di un ruolo sempre più incisivo delle istituzioni europee, nonostante le frequenti e ripetute rivendicazioni da parte degli Stati.

La diminuzione della discrezionalità in capo agli Stati si avverte chiaramente anche nel nuovo regolamento “qualifiche”: al di là del dato formale relativo al passaggio da direttiva a regolamento, la nuova formulazione non presenta più traccia della disposizione che consentiva agli Stati, secondo la disciplina previgente, di concedere ai richiedenti un trattamento più favorevole, in base al diritto nazionale, anche se è fatta salva la libertà di concedere uno status di protezione umanitaria a chi non ne abbia diritto ai sensi del regolamento, *purché* tuttavia tale concessione non comprometta l'applicazione del regolamento stesso³⁰.

²⁹ Sentenza 26 luglio 2017, Jafari, parr. 94-95.

³⁰ Questa prospettiva, per cui la concessione di una protezione su base nazionale, per motivi umanitari è subordinata al rigetto dello status europeo, è paradossalmente condivisa an-

Il nuovo pacchetto proposto dalla Commissione riduce pertanto lo spazio di autonomia che residua in capo agli Stati, tanto con riferimento alla *ripartizione* della concessione della protezione internazionale, quanto con riferimento alla determinazione dell'*an* e *quomodo* in merito all'articolazione di altri *livelli* ed altre forme di protezione su base nazionale, come la protezione umanitaria, che è un tradizionale appannaggio dello Stato. Questo orientamento è senz'altro condivisibile nella misura in cui si renda funzionale a garantire una maggiore omogeneità e una più completa armonizzazione rispetto al passato. In una diversa prospettiva tuttavia, e alla luce della prassi, si può osservare come l'*esistenza* e l'*esercizio* di una sfera di autonomia in capo agli Stati, autonomia che gli Stati continuano a rivendicare con vigore, come risulta dai lavori preparatori al regolamento "qualifiche", non rischierebbe tanto di configurarsi come un'ulteriore espressione di una deriva intergovernativa, già pericolosamente in atto su più fronti. Il mantenimento di un certo margine di discrezionalità in capo agli Stati rappresenterebbe piuttosto il presupposto per una consapevole assunzione di responsabilità da parte degli Stati, relegando invece un intervento eccezionale dell'Unione, ai sensi dell'art. 78, par. 3 del TFUE, alle ipotesi in cui essi non siano in grado di realizzare azioni risolutive, nel rispetto dunque del principio di sussidiarietà. Nel periodo contingente e in attesa di una riforma complessiva ed organica del sistema comune europeo di asilo, gli Stati sarebbero così tenuti a "mettere al servizio" delle esigenze dell'Unione i loro poteri residui nell'ambito della protezione internazionale, al fine di garantire l'osservanza dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità, richiamati solennemente dai Trattati istitutivi, in attuazione, in ultima analisi, di quell'obbligo di leale cooperazione posto a fondamento dell'intera architettura dell'Unione europea.

SEZIONE II

LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA GESTIONE DEI FLUSSI NEGLI ORIENTAMENTI PIÙ RECENTI DELL'UNIONE EUROPEA

1. *La cooperazione con i Paesi terzi nella gestione del fenomeno migratorio nella prospettiva europea*

Le iniziative poste in essere dall'Unione europea sul versante delle relazioni

che dalla Corte EDU, come si evince chiaramente anche dall'analisi della sentenza *B.A.C. c. Grecia*.

esterne rivelano un orientamento improntato ad una certa cautela. Il nuovo quadro di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi, in particolare africani, elaborato dalla Commissione nel mese di giugno del 2016 e le iniziative ad esso connesse³¹, partono infatti dall'idea di promuovere un utilizzo innovativo degli strumenti di cooperazione internazionale esistenti con i Paesi di origine e di provenienza dei flussi, con il rischio tuttavia di produrre riflessi puramente retorici e di finire semplicemente per accrescere il rapporto di interdipendenza tra i concetti di sviluppo e sicurezza, tale per cui la cooperazione allo sviluppo si esaurisca nel "servire" le esigenze connesse alla sicurezza, denaturando, in sostanza l'idea stessa della cooperazione.

Il perseguimento di interessi specifici, in una logica di reciprocità, è invero tradizionalmente posto a fondamento dei programmi di partenariato su larga scala e non solo per la gestione della migrazione con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi³². Una simile impostazione rappresenta del resto una caratteristica costante della dimensione esterna delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo, soprattutto negli ultimi quindici anni³³.

È chiaro dunque che la cooperazione allo sviluppo non possa basarsi sulla mera "beneficienza", ma si fondi sulla ricerca di vantaggi reciproci, sul perseguimento di interessi per ciascuna delle parti. Questo avviene anche per le politiche migratorie: nell'ambito dei partenariati con i Paesi di origine e transito dei flussi, a fronte dell'impegno, da parte di tali Paesi, di garantire un maggior controllo delle frontiere in uscita, l'Unione europea e gli Stati membri assicurano

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, del 7 giugno 2016, COM(2016) 385 fin.; Conclusioni adottate dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016.

³² Si confronti in proposito la Dichiarazione sui principi relativi agli aspetti esterni della politica migratoria, Consiglio Europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, Conclusioni della Presidenza, DOC/92/8 del 13 dicembre 1992, Annexe 5, Partie A, in cui l'allora Comunità e i suoi Stati membri la Comunità e i suoi Stati membri già si impegnavano a mettere in atto un'azione coordinata "nell'ambito delle rispettive sfere di competenza", per favorire "la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali con i Paesi di origine o di transito al fine di assicurare che gli immigrati clandestini possano essere ricondotti nei loro Paesi di origine", tenendo conto della "prassi seguita in tali Stati relativamente alla riammissione" (in particolare Punto XVI, par. 6 e 7).

³³ Questa impostazione è stata successivamente espressa con particolare chiarezza dal Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002, in cui si sottolineava l'importanza di "assicurare la cooperazione dei paesi d'origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere nonché di riammissione" e di fornire ai Paesi terzi "l'aiuto tecnico e finanziario necessario allo scopo", disponendo "di risorse adeguate nel quadro delle prospettive finanziarie" (par. 34).

non solo la fornitura di mezzi, di personale di supporto e infrastrutture per il trattamento e la gestione dei migranti³⁴, ma anche, in misura sempre più incisiva, una serie di vantaggi in tema di accesso e partecipazione a forme istituzionali di cooperazione³⁵, previsione di meccanismi preferenziali all'ingresso dei cittadini nei Paesi di destinazione³⁶, aiuti allo sviluppo³⁷.

Nell'elaborazione di una rinnovata strategia di partenariato con i Paesi terzi, per far fronte alle dimensioni eccezionali della crisi migratoria attuale³⁸, è chiaro dunque che l'obiettivo di garantire una gestione adeguata dei flussi migratori possa essere perseguito anche attraverso la concessione di una serie di benefici per i Paesi di origine e di transito dei flussi.

L'obiettivo di garantire una gestione adeguata dei flussi migratori attraverso la concessione di una serie di benefici per i Paesi di origine e di transito dei flussi, rappresenta pertanto una caratteristica costante della dimensione esterna delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo, soprattutto negli ultimi quindici anni³⁹. Nell'esercizio di tale prerogativa tuttavia, l'Unione europea, gli Stati membri e gli Stati terzi hanno tutti l'obbligo di rispettare, ciascuno

³⁴ Si veda in proposito l'art. 23 dell'accordo di riammissione UE-Turchia, 2013.

³⁵ Si pensi, a esempio, alla propensione alla conclusione di accordi di riammissione con l'UE, considerati vantaggiosi sotto il profilo politico, economico, finanziario. In argomento, con specifico riferimento all'area del Nord Africa, E.A. Mrabet, *Readmission Agreements. The case of Morocco*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 379 ss.

³⁶ Uno tra gli incentivi maggiormente utilizzati nella prassi è proprio l'avvio di negoziati per la conclusione di accordi di facilitazione del visto, che sono spesso stati condotti in parallelo con i negoziati relativi, in particolare, alla conclusione di accordi di riammissione. Si confrontino in proposito i negoziati in tema di riammissione con la Federazione russa, l'Ucraina, la Bosnia-Erzegovina, la Repubblica iugoslava di Macedonia, la Moldavia, la Repubblica del Montenegro, la Serbia.

³⁷ In argomento, F. De Vittor, *Respingimenti in mare ed 'esternalizzazione' della protezione: il confine territoriale come limite agli obblighi di tutela*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi: il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche dell'esclusione*, Macerata, 2012, pp. 183-205, spec. p. 193 ss., e alla dottrina ivi citata.

³⁸ Si confronti in proposito la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, del 7 giugno 2016, COM(2016) 385 final.

³⁹ Questa impostazione è stata successivamente espressa con particolare chiarezza dal Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002, in cui si sottolineava l'importanza di "assicurare la cooperazione dei paesi d'origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere nonché di riammissione" e di fornire ai Paesi terzi "l'aiuto tecnico e finanziario necessario allo scopo", disponendo "di risorse adeguate nel quadro delle prospettive finanziarie" (par. 34).

nel proprio ambito di giurisdizione, i limiti sostanziali e procedurali che il diritto internazionale pone, con particolare riguardo al rispetto dei diritti dei richiedenti protezione internazionale.

2. Il quadro di partenariato relativo alla cooperazione allo sviluppo

Le recenti iniziative poste in essere dalle istituzioni europee per far fronte alla crisi migratoria presentano tuttavia alcuni profili problematici, che riguardano, tra l'altro, la questione della loro piena compatibilità agli obblighi internazionali che incombono a vario titolo sull'Unione europea e sui suoi Stati membri.

Il quadro di partenariato elaborato dalla Commissione nel giugno 2016, finalizzato alla cooperazione con i singoli paesi di origine o di transito⁴⁰, è stato a più riprese richiamato dal Consiglio europeo, che lo definisce una strategia innovativa per far fronte alle eccezionali dimensioni della crisi migratoria attuale e per contrastarne le cause profonde⁴¹. Tale strumento sarebbe preordinato, nella strategia della Commissione, a perseguire rimpatri rapidi e operativi di migranti irregolari; applicare le necessarie leve per il rapido raggiungimento di risultati tangibili nel contrasto all'immigrazione, servendosi di tutte le pertinenti politiche dell'Unione europea, mobilitare sfere di competenza degli Stati membri e ricercare sinergie con gli Stati membri per garantire un'efficace collaborazione nella gestione del fenomeno migratorio con i Paesi di origine e di transito dei migranti.

Questa iniziativa presenta tuttavia una serie non indifferente di rilievi critici. Dal tenore di questa comunicazione infatti, l'approccio non appare particolarmente innovativo, perché in realtà si propone di sfruttare gli strumenti già esistenti dell'UE e degli Stati membri in materia di cooperazione al fine di arginare la migrazione verso l'Europa. Emerge inoltre chiaramente come la più grande preoccupazione dell'Unione non sia la cooperazione allo sviluppo, quanto piuttosto garantire il contenimento dei flussi. Ciò che prevale è una logica di deterrenza, che rappresenta per l'UE l'obiettivo principale da perseguire nelle relazioni con i paesi terzi. Più in generale, questo nuovo quadro di partenariato ri-

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, del 7 giugno 2016, COM(2016) 385 fin.; Conclusioni adottate dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016;

⁴¹ Si confrontino in proposito le Conclusioni del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017, reperibili online, al sito cita in proposito anche il discusso *Statement* tra Unione europea e Turchia del 18 marzo 2016.

schia di cementare uno spostamento verso una politica estera che serve un unico obiettivo, quello di frenare la migrazione, a spese della credibilità europea e degli ideali di cui, almeno astrattamente l'UE si fa portavoce, come la tutela dei valori fondamentali e dei diritti umani.

Un ulteriore elemento di preoccupazione risiede nel fatto che il finanziamento proposto nel partenariato richiederebbe un complessivo ri-orientamento della programmazione dello sviluppo dell'Unione europea verso l'obiettivo di garantire un deciso freno ai movimenti migratori. Questa impostazione, se avvalorata, rischierebbe di porsi come una contraddizione inaccettabile con l'impegno di utilizzare la cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo di eradicare la povertà, così come sancito dal trattato di Lisbona. Nel senso più tradizionale ed autentico del concetto di cooperazione allo sviluppo infatti, gli aiuti dovrebbero andare a beneficio di situazioni di difficoltà, e non dovrebbero invece essere usati come *leva* per il controllo della migrazione.

3. *La Dichiarazione Unione europea-Turchia*

L'approccio proposto dal quadro di partenariato si ispira peraltro alla controversa Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia⁴², che il Consiglio europeo ha a più riprese richiamato, riaffermando "l'importanza di un'attuazione integrale e non discriminatoria di tutti i suoi aspetti"⁴³. La controversa Dichiarazione tra Unione europea e Turchia, anche se pubblicizzata come un esempio riuscito di cooperazione dalle istituzioni, pone in effetti una serie di problemi, tanto sul piano della tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti, quanto sul piano della conformità ai vincoli posti dai trattati istitutivi.

L'analisi delle caratteristiche e dei profili problematici della *Dichiarazione* tra Unione europea e Turchia del 18 marzo mostra come gli Stati membri dell'Unione europea abbiano preferito ricorrere ad uno *strumento politico* caratterizzato da una forma inusuale, da confini incerti, da un contenuto problematico⁴⁴.

⁴² Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia, promossa nell'ambito del Piano d'azione del novembre 2015 (Piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu) e contenuta in un comunicato stampa del Consiglio europeo del 18 marzo 2016. Il testo della dichiarazione è disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

⁴³ Riunione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, *Conclusioni*, EUCO 34/16 CO EUR 10 CONCL 5; Riunione del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017, *Conclusioni*.

⁴⁴ La considerazione di una serie di esigenze di ordine logistico, pratico, strategico, può

La scelta di ricorrere ad uno strumento piuttosto anomalo, completamente destrutturato e “deformalizzato”, deriva probabilmente dall’incapacità di individuare precisi *strumenti giuridici*, idonei a gestire l’eccezionalità delle dimensioni degli attuali esodi. L’individuazione di uno strumento politico appare tuttavia evidentemente strumentale ad eludere i vincoli procedurali stabiliti dai Trattati, finendo in sostanza per estromettere le prerogative parlamentari e democratiche su cui si basa l’Unione. La dimensione intergovernativa risulta pertanto nettamente prevalente: sono infatti gli Stati, ancorché riuniti in seno al Consiglio europeo, a giocare in questa vicenda il ruolo di veri protagonisti, mentre l’Unione europea si limita a svolgere un ruolo solo marginale e di contorno.

Una simile dinamica risulta tuttavia tendenzialmente esclusa dalle basi giuridiche dell’azione esterna dell’Unione europea, che ha peraltro da sempre fondato il suo prestigio e la sua forza proprio sul rispetto delle procedure stabilite dai Trattati. Le istituzioni europee non solo si atteggiano ad una sostanziale acquiescenza, ma anzi, nel corso del vertice del 15 dicembre 2016⁴⁵, il Consiglio europeo ha sottolineato l’importanza del nuovo quadro di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi elaborato dalla Commissione nel giugno scorso, richiamando peraltro la controversa Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia⁴⁶.

In questa prospettiva, preoccupa in particolare il consolidarsi di un atteggiamento improntato ad una sostanziale acquiescenza, in particolare ad opera della Commissione, che pure è il principale garante del rispetto dei Trattati. La vicenda rappresenta pertanto un modello di deriva pericolosamente intergovernativa, in cui gli Stati tendono a riappropriarsi di un potere enorme e sostanzialmente privo di contrappesi, a discapito del funzionamento e delle regole del sistema, nonché, in ultima analisi, dell’immagine stessa dell’Unione europea.

Le caratteristiche di questa Dichiarazione, che sembra per molti aspetti spingersi ben oltre i limiti posti dal diritto internazionale, inducono in particolare ad interrogarsi sull’effettiva adeguatezza di una strategia che preordina l’insieme

certamente aver indotto i Governi europei a convergere sul ricorso ad un’intesa sul piano politico; tale modalità di azione non risulta peraltro affatto inconsueta sul piano degli ordinamenti interni, in tutte quelle ipotesi in cui si renda necessaria un’azione rapida, priva di eccessive formalità, che garantisca il raggiungimento di risultati immediati, in modo agevole ed in tempi brevi.

⁴⁵ Riunione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, *Conclusioni*, EUCO 34/16 CO EUR 10 CONCL 5.

⁴⁶ Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia, promossa nell’ambito del Piano d’azione del novembre 2015 (Piano d’azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu) e contenuta in un comunicato stampa del Consiglio europeo del 18 marzo 2016. Il testo della dichiarazione è disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

delle relazioni con un determinato Paese terzo verso l'unico obiettivo di porre un argine all'immigrazione, attraverso ampie e discutibili concessioni sul piano economico, politico, etico⁴⁷, rischiando di compromettere la tenuta dei valori su cui si fonda l'Unione europea, soprattutto in considerazione dei contenuti, delle modalità e delle condizioni attraverso cui tale cooperazione si articola⁴⁸. Sono in effetti in corso molteplici ricorsi promossi da individui di fronte a varie giurisdizioni, nazionali ed europee⁴⁹.

4. *La frammentazione nella prospettiva giurisdizionale*

Un ulteriore dato alla luce del quale è possibile rilevare una frammentazione identitaria dell'Unione europea rispetto alla crisi migratoria si scorge in effetti proprio nell'approccio alla questione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea. La giurisprudenza della Corte sembra infatti avallare quella deriva intergovernativa di cui la Dichiarazione UE-Turchia costituisce l'espressione più significativa⁵⁰.

In particolare, proprio con riguardo alla citata Dichiarazione, risalgono al 22 aprile e al 19 maggio 2016 tre ricorsi individuali depositati presso il Tribunale diretti a contestare la legittimità dell'accordo sotto molteplici profili⁵¹. A soste-

⁴⁷ Si confrontino in questa prospettiva le dichiarazioni rese da Sara Tesorieri, portavoce di Oxfam, all'indomani della conclusione dello Statement tra UE e Turchia: «EU and Turkish leaders today made an agreement on the migration crisis that not only fails to respect the spirit of international and EU laws, but may amount to trading human beings for political concessions».

⁴⁸ Richiamando espressamente lo *Statement* del 18 marzo tra Unione europea e Turchia, un gruppo di organizzazioni non governative ha pesantemente condannato, attraverso una dichiarazione congiunta resa all'indomani della comunicazione relativa al nuovo quadro di partenariato, questa strategia che intende far fronte ad una crisi umanitaria senza precedenti secondo una logica di sostanziale *deterrenza*, che «risks cementing a shift towards a foreign policy that serves one single objective, to curb migration, at the expense of European credibility and leverage in defence of fundamental values and human rights». Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016 NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration, 27 giugno 2016, reperibile online, al sito www.hrw.org.

⁴⁹ Si confrontino in particolare le ordinanze del 28 febbraio 2017, rese dal Tribunale nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16.

⁵⁰ Sulla Dichiarazione UE-Turchia, cfr. M. Marchegiani, L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (1-2) 2016, p. 59 ss.

⁵¹ Cfr. T-192/16 e T-193/16, notificati al Consiglio europeo il 31 maggio 2016 e T-257/16, notificato al Consiglio europeo il 2 giugno 2016.

gno dei ricorsi, dal contenuto sostanzialmente identico, i ricorrenti hanno dedotto nello specifico l'incompatibilità della Dichiarazione UE-Turchia con i diritti fondamentali dell'Unione e in particolare con gli artt. 1, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali; l'erronea presunzione, sulla quale pare fondarsi la Dichiarazione, per cui la Turchia sarebbe un Paese terzo sicuro a norma della direttiva procedure; la mancata attuazione della direttiva 2011/55/CE sulla protezione temporanea; il fatto che l'accordo contestato costituisca un atto avente effetti giuridici per i ricorrenti e che il mancato rispetto delle procedure di cui agli artt. 218 e 78, par. 3 TFUE renda l'accordo invalido; la violazione, infine, del divieto di espulsioni collettive di cui all'art. 19, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali.

Si tratta di una iniziativa particolarmente significativa poiché costituisce una forma di reazione nei confronti dell'inerzia finora manifestata dalle stesse istituzioni dell'Unione. Infatti, quanto ai soggetti legittimati a contestare la Dichiarazione dinanzi alla Corte, si era propensi a ritenere, in un primo momento, che il Parlamento europeo potesse essere l'istituzione più interessata a rivendicare le proprie prerogative svilite dal Consiglio europeo. Sarebbe stato del resto auspicabile che l'istituzione parlamentare non prestasse acquiescenza alla menzionata deriva intergovernativa sollecitando a tal fine l'intervento della Corte mediante un ricorso per annullamento⁵². Lo stesso dicasi per la Commissione che, a dispetto del suo ruolo di "custode dei trattati", ha invece di fatto avallato l'operato del Consiglio europeo.

Ciononostante, con tre ordinanze del 28 febbraio 2017, il Tribunale si è pronunciato in prima istanza sui tre ricorsi, rigettandoli per difetto di competenza. In particolare, secondo il Tribunale, «indépendamment du point de savoir si elle constitue [...] une déclaration de nature politique ou [...] un acte susceptible de produire des effets juridiques obligatoires, la déclaration UE-Turquie [...] ne peut pas être considérée comme un acte adopté par le Conseil européen, ni d'ailleurs par une autre institution, un organe ou un organisme de l'Union, ou comme révélant l'existence d'un tel acte et qui correspondrait à l'acte attaqué»⁵³. Inoltre, come osservato dal Tribunale, "même à supposer qu'un accord international ait pu être informellement conclu lors de la réunion du 18 mars 2016, [...] cet accord aurait été le fait des chefs d'État ou de gouvernement des

⁵² Sul punto M. Gatti, *The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy*, 19 aprile 2016, consultabile al sito www.ejiltalk.com, secondo il quale «[i]f the EU's democratic deficit is to be filled, political leaders – notably, the members of the European Parliament – should take responsibility for the EU's actions. That is especially the case when the lives of thousands of people are at stake. Not only does the Parliament have a *right* to bring action against the 18 March statement, but it has also a *moral duty* to do so».

⁵³ Cfr. T-192/16, par. 72.

États membres de l'Union et du Premier ministre turc”⁵⁴.

Il ragionamento del Tribunale si fonda sul rilievo per cui, nonostante la Dichiarazione presenti, almeno apparentemente, le caratteristiche di un atto dell'Unione, tali caratteristiche (e in particolare i riferimenti ai “Membri del Consiglio europeo” contenuti nel *Press release* che incorpora la Dichiarazione) sarebbero il risultato di un'impropria terminologia impiegata in contesto prettamente giornalistico. L'esame dei documenti preparatori dell'incontro del 18 marzo e degli incontri che lo hanno preceduto dimostrerebbe, piuttosto, che all'incontro del 18 marzo avrebbero partecipato i rappresentanti degli Stati membri nella propria veste di capi di Stato e di Governo e non in quanto componenti del Consiglio europeo. L'impossibilità di qualificare la Dichiarazione come un atto dell'Unione, dunque, determina l'incompetenza della Corte a sindacarne la legittimità alla luce del diritto dell'Unione.

Come è stato giustamente rilevato, la decisione del Tribunale appare criticabile per numerose ragioni⁵⁵. In particolare, non convince il fatto che le conclusioni del Tribunale prescindano del tutto dal contenuto e dagli effetti della Dichiarazione che, come abbiamo visto, oltre ad essere indicativi dell'assunzione di obblighi internazionali per l'Unione, attengono a settori sui quali la stessa Unione ha ampiamente esercitato la sua competenza. Il Tribunale ha invece tenuto conto unicamente dell'intenzione delle parti contraenti. Più in generale, sembra che il Tribunale abbia di fatto avallato la prassi criticabile dell'assunzione di decisioni intergovernative in settori di competenza dell'Unione e con ricadute significative sull'Unione stessa. Una simile “fuoriuscita” dai parametri costituzionali posti dai Trattati costituisce, a nostro avviso, un dato preoccupante, soprattutto se osservato nell'ottica della perdita di quella funzione di garanzia di controllo giurisdizionale al cui esercizio la Corte di giustizia è demandata. Il dato ancora più sconcertante è che le ordinanze del Tribunale sembrano di fatto allinearsi all'atteggiamento acquiescente delle altre istituzioni dell'Unione rispetto alla Dichiarazione UE-Turchia.

È auspicabile dunque una nuova pronuncia da parte della Corte di giustizia che, in sede di impugnazione delle menzionate ordinanze, possa tenere conto del contenuto e degli effetti della Dichiarazione, nonché censurare una simile involuzione intergovernativa dell'approccio dell'Unione alla crisi migratoria.

D'altro canto, che l'approccio seguito finora dalla Corte nelle ordinanze cita-

⁵⁴ *Ibid.*, par. 73.

⁵⁵ E. Cannizzaro, *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NF v. European Council*, European Papers, 15 March 2017; C. Danisi, *Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, www.ejiltalk.org, 20 aprile 2017; C. Tovo, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi: dall'involuzione istituzionale all'unità nella frammentazione*, www.sidiblog.org, post dell'8 maggio 2017.

te costituisca espressione della frammentazione identitaria dell'Unione con riguardo alla gestione normativa e istituzionale della crisi migratoria ben si comprende ove si tenga conto delle possibili conseguenze, sul piano giurisprudenziale, di un simile approccio. Non è da escludere infatti che, qualora fosse definitivamente preclusa la possibilità per il giudice dell'Unione di sindacare la legittimità della Dichiarazione alla luce del diritto dell'Unione stessa, potrebbero essere le singole corti nazionali a pronunciarsi in materia alla luce dei parametri interni di controllo di compatibilità con i diritti fondamentali. Come è stato efficacemente osservato, ciò implicherebbe che “the judicial review of the Statement could be split in a potentially infinite pattern of decisions by national jurisdictions, that may endanger the unitary position of Europe *vis-à-vis* its “Turkish counterpart”⁵⁶.

Un'eventuale pronuncia della Corte di giustizia che accolga i ricorsi individuali avverso la Dichiarazione riformando le decisioni del Tribunale adottate in primo grado non avrebbe comunque l'effetto di invalidare l'accordo in quanto tale incorporato nella Dichiarazione, bensì l'atto con cui il Consiglio europeo ha deciso di concludere l'accordo, atto che risulta virtualmente incorporato nell'accordo stesso. Peraltro, che si tratti dell'annullamento dell'atto sotteso all'accordo, ovvero dell'accordo stesso, costituisce una questione di forma⁵⁷. A rilevare sono piuttosto gli effetti limitati di una pronuncia di questo tipo. La pronuncia della Corte infatti non avrebbe ripercussioni sul piano internazionale. L'accordo resterebbe intatto su quel piano non potendo evidentemente la Corte sancirne unilateralmente l'invalidità con effetto anche per lo Stato terzo contraente. La declaratoria di invalidità da parte della Corte metterebbe eventualmente le istituzioni europee di fronte all'alternativa di rinegoziare l'accordo, o comunque di sanare i vizi che ne hanno determinato l'annullamento⁵⁸, ovvero

⁵⁶ E. Cannizzaro, cit., p. 7.

⁵⁷ Cfr. C-327/91, *Francia c. Commissione*, sentenza del 9 agosto 1994, cit. Come osservato dall'Avvocato generale Tesaurò nelle conclusioni presentate il 16 dicembre 1993 nella causa qui citata: «[c]he ciò possa avvenire nella forma della censura formalmente focalizzata sull'accordo in quanto tale, ovvero sull'atto che allo stesso si colleghi o, infine, su un atto addirittura implicito [come nel caso nell'accordo UE-Turchia], mi pare questione secondaria e del tutto irrilevante» (par. 11). Del resto, la Corte non è incorsa in tale questione di forma nelle ipotesi di rinvio pregiudiziale, in cui l'atto oggetto del rinvio è stato l'accordo stesso, assimilato dalla Corte ad un atto delle istituzioni (Cfr. C-182-73, *Haegeman*, sentenza del 30 aprile 1974, punto 3/4). Inoltre, il rilievo per cui sia possibile sindacare un accordo non solo in relazione alle forme della sua adozione, ma anche sotto il profilo sostanziale costituisce una riprova della tendenziale irrilevanza della questione. In argomento, P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, pp. 288-290.

⁵⁸ Così, ad esempio, in seguito all'annullamento da parte della Corte, nel caso *Francia c. Commissione*, dell'accordo in materia di concorrenza concluso dalla Commissione con gli Stati Uniti (*rectius* l'atto con cui la Commissione aveva inteso concludere l'accordo), il Con-

di incorrere in una responsabilità internazionale nei confronti dell'altra parte contraente, nel nostro caso, la Turchia.

Ad ogni modo, una pronuncia di questo tipo da parte della Corte contribuirebbe ad attenuare gli effetti di quella frammentazione identitaria avallata dal Tribunale in primo grado, trattando la questione della legittimità della Dichiarazione come una questione di diritto dell'Unione e non come questione del tutto estranea ad esso.

5. Derive identitarie nella dimensione esterna dell'approccio europeo alla migrazione

Formule di cooperazione internazionale come quelle a cui l'Unione europea ha rivolto un'attenzione crescente rischiano, in definitiva, di risultare essenzialmente preordinate al perseguimento di interessi strettamente connessi ad esigenze securitarie e di contenimento dei flussi migratori, in quanto non puntano alla reale creazione di un legame tra Stati europei e Stati beneficiari degli aiuti, legame che può invece unicamente fondarsi su un'effettiva ed equa cooperazione e non su una latente, continua subordinazione. Simili strumenti non risultano peraltro completamente compatibili con le finalità della cooperazione internazionale, in quanto finiscono per essere semplicemente strumentali al perseguimento di interessi *altri* rispetto alle logiche della cooperazione, rappresentando piuttosto una "forzatura", che finisce per "piegare" gli strumenti della cooperazione al soddisfacimento di interessi propri dei Paesi europei, senza rendersi in alcun modo funzionali allo sviluppo dei Paesi beneficiari degli aiuti.

Nell'intento di garantire un approccio olistico alle migrazioni, capace di perseguire allo stesso tempo esigenze proprie della cooperazione allo sviluppo, occorre invero rilevare come tali proposte non rappresentino affatto un reale cambiamento di rotta, una concreta inversione di tendenza nella gestione delle emergenze umanitarie, che si rende invece quanto mai necessaria per far fronte a sfide cruciali, in cui sono in gioco i valori fondamentali e, in ultima analisi, l'esistenza di una reale identità e la tenuta stessa dell'Unione europea.

siglio si ritrovò dinanzi all'alternativa di sciogliere l'accordo, secondo la procedura prevista dall'accordo stesso, oppure regolarizzare la situazione giuridica in seno all'Unione approvando l'accordo per conto della Comunità europea. Il Consiglio alla fine optò per quest'ultima soluzione. Sulla possibilità per la Corte di limitare gli effetti dell'annullamento, al fine di «[...] garantire piena continuità nell'adempimento degli obblighi internazionali e di evitare il sorgere di eventuali profili di responsabilità internazionale in capo alla Comunità», v. Casolari, cit., p. 145. Sul punto, anche P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 290.

L'ITALIA E LA CRISI DI SCHENGEN. IMPLICAZIONI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Emidio Diodato

Dopo aver delineato le tre teorie che spiegano il processo d'integrazione regionale (neofunzionalismo, intergovernamentalismo liberale, postfunzionalismo) ed aver evidenziato i limiti delle due logiche che guidano l'architettura giurisdizionale europea, ossia efficienza e distribuzione, il capitolo si sofferma sul tema dell'*identità* con particolare riferimento alla posizione dell'Italia di fronte alla crisi di Schengen. Seguendo i politologi Liesbet Hooghe e Gary Marks, l'identità è considerata rilevante nella misura in cui ha derivazioni economiche opache non riducibili a chiari interessi materiali.

1. *I limiti dell'architettura europea*

L'architettura giurisdizionale dell'integrazione europea può essere vista come il prodotto di due logiche: *efficienza* e *distribuzione*¹. Entrambe sono subordinate all'interesse economico e poggiano sulla dottrina funzionalista. Tale dottrina politica presuppone che la pura esistenza di una mancata corrispondenza tra la dimensione territoriale dei problemi umani, da una parte, e dell'autorità politica chiamata a risolverli, dall'altra, genera pressioni dirette alla riforma giuridica. David Mitrany, il principale pensatore funzionalista dopo la seconda guerra mondiale, credeva che i benefici sociali provenienti da un'autorità funzionale sovranazionale avrebbero portato automaticamente alla riforma giuridica in ambito internazionale². In Europa, ciò è in effetti accaduto dopo la sconfitta del nazismo e gli effetti del Piano Marshall.

Le due principali teorie che hanno spiegato cosa è accaduto in Europa nel

¹L. Hooghe e G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, "British Journal of Political Science" n. 39 gennaio 2009, pp. 1-23.

²D. Mitrany, *The Functional Approach to World Organization*, "International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)", n. 24, giugno 1948, pp. 350-363.

dopoguerra sono state il neofunzionalismo e l'intergovernamentalismo liberale. Entrambe hanno raffinato la precedente dottrina funzionalista. Gli studiosi neofunzionalisti hanno elaborato spiegazioni che fossero più distaccate rispetto al funzionalismo da un punto di vista scientifico. Hanno mantenuto la convinzione della dottrina funzionalista che l'integrazione regionale è una risposta ai vantaggi collettivi di estendere l'ambito territoriale delle giurisdizioni. Ma sono stati consapevoli che la mancata corrispondenza tra il benessere collettivo e la struttura dell'autorità non produce automaticamente una riforma giuridica. Hanno quindi individuato i diversi processi politici che, intervenendo tra funzionalità e struttura dell'autorità, rendono praticabile tale trasformazione. Quest'ultima deve essere avviata e guidata da gruppi di interesse transnazionali, che richiedono e sono in grado di strutturare un'autorità funzionale sovranazionale per raccogliere benefici soprattutto economici.

La teoria neofunzionalista ha spiegato molto bene il processo di integrazione regionale che Jean Monnet, il principale architetto della costruzione europea, avviò negli anni '50 del Novecento. Secondo Monnet, infatti, i popoli d'Europa avrebbero dovuto essere guidati senza che si accorgessero dell'obiettivo dell'integrazione³. Quest'ultima poteva essere raggiunta passo dopo passo, ognuno nascosto sotto una veste e una finalità meramente economiche. Il modo di procedere suggerito da Monnet si reggeva sull'azione di gruppi di interesse legati da rapporti di potere transnazionali, fondati sulla logica dell'amministrazione e della gestione comune dei problemi. In una parola, la logica dell'architettura di Monnet fu quella dell'*efficienza*.

Dopo la crisi dell'euro del 2009, Monnet è stato messo sotto accusa in più occasioni. Ian Buruma ha polemicamente evocato il "fantasma di Monnet" per spiegare i rischi delle politiche di austerità economica⁴. Intervistato da Giulio Meotti, il filosofo conservatore britannico Roger Scruton si è spinto oltre, attaccando frontalmente l'edificio europeo architettato da Monnet:

Il progetto europeo è la creazione di una élite intellettuale, la reazione post bellica contro il nazismo e così via. Una élite che ha lavorato in segreto, formata da personaggi come Jean Monnet e Alexandre Kojève, che si è poi scoperto essere un agente del Kgb. Questa élite pensava di non appartenere a nessun luogo, hanno fondato l'Europa sulla non-appartenenza. Kojève ha influenzato una generazione di intellettuali francesi con la sua lettura della 'Fenomenologia dello Spirito' di Hegel, ha promosso il governo transazionale contro lo stato-nazione e ha svolto un ruolo decisivo nella creazione della Comunità economica europea. Secondo Kojève, i confini nazionali e le comunità sarebbero scomparse e

³ K. Featherstone, *Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", 32, 1994, pp. 149-70.

⁴ I. Buruma, *Monnet's Ghost*, "Project Syndicate" 7 giugno 2012, <https://goo.gl/WVjXmT>.

un blando democratico capitalismo si sarebbe diffuso come un fungo. Una tesi codificata per il futuro dell'Europa⁵.

Numerose sono le leggende legate al nome di Kojève. L'operazione intellettuale di Scruton deve però essere stigmatizzata. Investito dalla fama filosofica negli anni '30 per un celebre seminario hegeliano presso l'École Pratique des Hautes Études, nel dopoguerra Kojève diventò un alto funzionario dello Stato francese. Ciò alimentò un alone di mistero sul suo conto, che era già dovuto all'origine russa e a ragioni familiari (era nipote del pittore Vasilij Kandinskij). Rimasto senza lavoro e senza una rendita, nel 1945 chiese a un ex studente, Robert Marjolin, di poter lavorare al Ministero dell'economia⁶. Quest'ultimo partecipò alla ricostruzione economica dell'Europa, collaborando direttamente con Monnet, e fu poi nominato primo segretario dell'organizzazione europea creata con il Piano Marshall (Organizzazione europea di cooperazione economica). Il Piano Marshall fu usato dagli Stati Uniti per favorire il processo d'integrazione europea. Lo stesso Mitrany riteneva che gli aiuti e i servizi tecnici del Piano Marshall avrebbero dovuto essere "deliberatamente" impiegati per gli obiettivi del funzionalismo⁷. Quando Marjolin cambiò ufficio, Kojève divenne una "eminenza grigia" dietro il nuovo direttore Bernard Clappier, già capo di gabinetto di Robert Schuman, un altro architetto dell'Europa postbellica⁸. Vi è insomma un indubbio legame tra Kojève e gli architetti d'Europa. Ma attribuire al filosofo un ruolo nella costruzione europea per insinuare che dietro il progetto ci fosse addirittura l'Unione Sovietica ha il sapore della *fake history*. Questa deriva intellettuale di Scruton, però, esprime bene ciò che Cas Mudde nel 2004 definì lo "*Zeitgeist* populista" del nostro tempo, il vero lo spettro che si aggira per l'Europa e su cui torneremo⁹.

Prima di procedere con l'intuizione architettonica di Monnet, è opportuno soffermarsi su un altro tema legato a Kojève. Incerta è la data della redazione di un suo progetto per il futuro dell'Europa postbellica, pubblicato postumo nel 1990¹⁰. Se ci affidiamo al testo, il progetto è del 27 agosto 1945, ossia pochi

⁵ Scruton in G. Menotti, *La commissione Potemkin*, "Il Foglio" 6 agosto 2012, <https://goo.gl/dY2gTG>.

⁶ M. Filoni, *Il filosofo della domenica. La vita e il pensiero di Alexandre Kojève*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, p. 25.

⁷ D. Mitrany, *The Functional Approach...*, cit., p. 356.

⁸ M. Filoni, *Il filosofo della domenica...*, cit., p. 27.

⁹ C. Mudde, *The Populist Zeitgeist*, "Government and Opposition", n. 39 gennaio 2004, pp. 542-563.

¹⁰ A. Kojève, *L'empire latin. Esquisse d'une doctrine de la politique française (27 août 1945)*, "La Règle du Jeu", vol. 1, n. 1 (1990), pp. 89-123 [trad. it. *L'impero latino. Progetto di una dottrina della politica francese (27 agosto 1945)*, in *Il silenzio della tirannide*, a cura di A. Gnoli, Adelphi, Milano 2004, pp. 163-210].

giorni prima della fine della seconda guerra mondiale. Kojève scrisse un documento dal titolo *l'impero latino* e dal sottotitolo *progetto per una dottrina della politica francese*. Vi affermava che la Germania sarebbe diventata in pochi anni la principale potenza economica europea, riducendo la Francia al rango di una potenza secondaria. Kojève vedeva con chiarezza la fine degli Stati nazionali, almeno nella forma istituzionale che aveva segnato la storia europea per tre secoli. Prefigurava quindi la nascita di nuove formazioni politiche, che egli designava con il nome di “imperi”. Questi non erano pensati come unità astratte. Kojève li affiancava ai giganti istituzionali del suo tempo, rappresentati dagli Stati Uniti (con il Regno Unito), ad occidente, e dall'Unione Sovietica, ad oriente. Per Kojève si trattava di pensare un'Europa formata su legami di parentele culturali e linguistiche, di modi di vita e di religione. Quindi ad una unità politica transnazionale formata da nazioni apparentate. Egli proponeva alla Francia (quella di Charles de Gaulle, nel 1945) di porsi alla testa di un Impero latino che avrebbe unito economicamente e politicamente tre grandi nazioni latine (Spagna e Italia, oltre alla Francia) in accordo con la Chiesa cattolica e aprendosi al Mediterraneo.

Un filosofo contemporaneo non sospettabile di simpatie golliste e neppure assimilabile alla Chiesa cattolica, Giorgio Agamben, ha prospettato un rilancio dell'Europa nei termini proposti da Kojève:

Proprio oggi che l'Unione europea si è formata ignorando le concrete parentele culturali può essere utile e urgente riflettere alla proposta di Kojève. [...] Se non si vuole che l'Europa si disgreghi, come molti segni lasciano prevedere, è consigliabile pensare a come la costituzione europea (che, dal punto di vista del diritto pubblico, è un accordo fra stati, che, come tale, non è stato sottoposto al voto popolare e, dove lo è stato, come in Francia, è stato clamorosamente rifiutato) potrebbe essere riarticolata, provando a restituire una realtà politica a qualcosa di simile a quello che Kojève chiamava l'Impero latino¹¹.

Anche se Kojève avesse scritto più tardi il suo progetto politico, ad esempio nel 1947 come sembra suggerire Agamben, resta il fatto che nel corso della prima presidenza della Quinta Repubblica francese (1959-1969) la forte affermazione dell'indipendenza della Francia da parte di de Gaulle, sia dal blocco sovietico sia dal dominio statunitense sull'Europa, fa pensare alla possibilità, sempre latente, di una diversa costruzione europea. Anche su questo punto torneremo nelle conclusioni.

Ad ogni buon conto, riprendendo il nostro discorso, dopo l'opposizione di de Gaulle contro il sovranazionalismo europeo e la cosiddetta “crisi della sedia vuota” del 1965-1966, le previsioni della teoria neofunzionalista apparvero

¹¹ G. Agamben, *Se un Impero latino prendesse forma nel cuore d'Europa*, “La Repubblica” 15 marzo 2013, <https://goo.gl/AwFNnZ>.

troppo rosee ai teorici dell'integrazione. Di fronte al progetto alternativo di de Gaulle (la cosiddetta "Europa delle patrie"), si comprese che l'intuizione architettonica di Monnet aveva bisogno di essere aggiornata.

L'intergovernamentalismo liberale divenne allora la seconda principale teoria dell'integrazione, raffinando ulteriormente la dottrina funzionalista. Lo fece concependo l'integrazione regionale come il risultato della contrattazione tra governi o Stati nazionali. In genere, stando alla nuova teoria, i regimi giuridici internazionali forniscono agli Stati il vantaggio funzionale di facilitare un coordinamento reciprocamente vantaggioso. Come il neofunzionalismo nel periodo precedente, l'intergovernamentalismo liberale riuscì a spiegare bene l'integrazione europea nei due decenni successivi il tentativo gollista. Questo perché la "crisi della sedia vuota" si chiuse con l'introduzione del voto all'unanimità, ossia dell'accordo tra gli Stati in caso di interessi nazionali considerati vitali. Ma la creazione di un sistema giuridico europeo rimase comunque legata alla richiesta di regolare le controversie tra attori e imprese operanti in modo funzionale nello spazio economico europeo. Il fatto di aver restituito agli Stati nazionali un ruolo nella costruzione dell'Europa non mutò il quadro funzionalista. Si trattò, in fondo, di aggiungere una nuova logica che fu quella della *distribuzione* degli interessi economici. Gli Stati avrebbero dovuto contrattare su come distribuirsi oneri e vantaggi dell'integrazione funzionale.

Gli anni che seguirono il fallimento di de Gaulle, così come i precedenti due decenni, furono anni che Hooghe e Marks hanno opportunamente definito di "consenso permissivo". Gli accordi continuarono ad essere gestiti da élite isolate senza il coinvolgimento dell'opinione pubblica, che comunque non si opponeva. Nell'architettura dell'integrazione europea la logica della distribuzione (di competenze e prerogative) tra Stati nazionali affiancò quella dell'efficienza. Pertanto si affievolì più di prima, agli occhi dei teorici dell'integrazione, la previsione che la mancata corrispondenza tra la dimensione territoriale dei problemi umani, da una parte, e dell'autorità politica chiamata a risolverli, dall'altra, generasse automaticamente pressioni per la riforma giuridica. Nell'analisi politologica, i diversi processi politici che intervengono tra funzionalità e struttura dell'autorità acquisirono ancora maggiore rilievo. La riforma dell'architettura giurisdizionale, si pensò, ha bisogno di qualcosa di più della creazione di politiche quotidiane. C'è bisogno di includere quei momenti (che possono essere anche di crisi nel processo d'integrazione) in cui ci si deve occupare di nuove procedure e persino di nuovi trattati.

Nonostante le due teorie dell'integrazione europea siano state contrapposte tra loro nel dibattito accademico degli ultimi decenni, i neofunzionalisti hanno spiegato bene quella che potremmo definire l'architettura d'interni dell'Europa, il design continentale dalla Comunità all'Unione. Mentre agli intergovernamentalisti liberali è riuscito meglio descrivere l'edificazione di nuovi piani e strutture.

Con ciò non si vuole ridimensionare la differente concettualizzazione. Solo i primi continuano ancora oggi a concepire ciò che sta accadendo in Europa, fin dagli anni '50, come un processo di integrazione regionale che cambia la natura e l'identità degli attori coinvolti. Gli intergovernamentalisti liberali tendono a considerare gli Stati nazionali come attori che mantengono il potere dell'iniziativa europea.

Non è un caso che quando Hooghe e Marks proposero una terza teoria dell'integrazione – la quale, negli ultimi dieci anni, ha affiancato le altre due nel dibattito accademico – l'abbiano definita “postfunzionalista”. Questa nuova teoria, infatti, rimane ancorata a una concettualizzazione che contempla il cambiamento dell'identità degli attori. Il modo postfunzionalista di concettualizzare l'Europa è simile a quello neofunzionalista: gli Stati nazionali e gli altri attori coinvolti a tutti i livelli del processo politico vedono mutare la loro natura e identità. Motivi e meccanismi dell'integrazione si spostano, cambiano traiettoria. Non rimangono ingessati intorno a interessi nazionali predeterminati. Ecco perché, pur cambiando il suffisso, il termine funzionalismo permane nel nome della nuova teoria che, aggiungendola come terza logica all'architettura dell'integrazione europea, si focalizza sull'*identità*. Tuttavia, c'è qualcosa che ci allontana dalla dottrina funzionalista più di quanto non sia avvenuto con l'intergovernamentalismo liberale. Assistiamo infatti ad una radicale rottura che spiega il suffisso “post”. Questa rottura, benché legata all'identità, può restituire campo di manovra agli Stati nazionali (anche se, come vedremo, si tratta di concepirli come attori che, nel frattempo, hanno cambiato natura e identità).

A differenza degli intergovernamentalisti, i neofunzionalisti avevano messo in conto il tema dell'identità quale conseguenza del progressivo coinvolgimento dell'opinione pubblica negli affari europei. Ma nello scenario neofunzionalista, una volta coinvolti i pubblici di massa avrebbero protetto l'insieme dei diritti europei e degli obblighi giuridici che vincolano gli Stati: il cosiddetto *acquis* comunitario. Lo avrebbero fatto contro la resistenza delle élite politiche nazionali determinate a mantenere il loro status di garanti della sovranità degli Stati membri. Nello scenario postfunzionalista accade l'inverso. Si prospetta un divario crescente tra élite politiche nazionali, in gran parte favorevoli all'espansione delle attività dell'Unione, e masse di cittadini che fanno resistenza assumendo posizioni euroscettiche.

Il momento di rottura che produce tutto ciò è il trattato di Maastricht che, appena conclusa la stagione della Guerra fredda (1947-1991), istituisce l'Unione europea. La tesi di Hooghe e Marks è che si tratti di una vera e propria *critical juncture*, ossia una giuntura critica tra un prima e dopo che lascia un'eredità istituzionale. La tesi è che la visione europea delle élites sia sopravvissuta alla creazione di un Parlamento sovranazionale, che avrebbe potuto mettere in campo le masse di cittadini. Ma questa stessa visione funzionalista non sarebbe so-

pravvissuta all'istituzione dell'Unione europea. In effetti, le elezioni europee sono state per anni dal 1979 un test di popolarità per i governi nazionali. L'integrazione europea, come confermato da numerose ricerche, è stata in gran parte un non-problema per il pubblico dei diversi paesi membri. Con l'accordo di Maastricht, negoziato nel 1991, il processo decisionale sull'integrazione europea è invece entrato nel dibattito politico e, in particolare, nel mondo della competizione tra partiti nel corso delle elezioni nazionali. Il periodo dal 1991 è descritto dai due studiosi come quello nel quale è divenuto necessario "limitare o vincolare il dissenso", espressione che sostituisce il "consenso permissivo" della precedente stagione. Questo non significa che il pubblico sia diventato ovunque più euroscettico. Ma sono emersi imprenditori politici capaci di mobilitare la tensione contro l'Europa. Si è insomma attivato quello "*Zeitgeist* populista" che abbiamo già evocato in precedenza.

Da un punto di vista postfunzionalista, il processo di legittimazione seguito alla firma del trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) è stato un punto di svolta nei fondamenti dell'architettura europea. Ha aperto una sfida alle élites politiche anche come conseguenza di una serie di referendum che hanno aperto dibattiti nazionali sul fatto che l'integrazione europea stava diluendo troppo la sovranità popolare. Il rifiuto dell'accordo di Maastricht in Danimarca (2 giugno 1992) e il quasi rifiuto in Francia (20 settembre 1992) rivelarono da subito un divario tra élites e popoli. Ma un momento di arresto si ebbe solo dopo un lungo periodo di incubazione dell'euroscetticismo, ossia con il referendum francese del 29 maggio 2005 che bocciò la Costituzione europea, interrompendone il percorso istituzionale. Si è successivamente rafforzato in quasi tutti i paesi dell'Unione il sentimento populista secondo cui importanti decisioni dell'Unione europea non possono più essere considerate legittime senza la diretta approvazione popolare.

2. *L'identità nella teoria postfunzionalista*

L'integrazione europea è stata a lungo un processo politico di tipo funzionale, ma anche un esperimento nella formazione dell'identità in assenza della forza principale che ha caratterizzato l'identità politica in passato, vale a dire il territorio. Storicamente in Europa, le identità politiche sono state allineate con le giurisdizioni statali perché i governanti nazionali hanno creato i mezzi per educare e socializzare i cittadini e rafforzare la solidarietà nazionale, magari costringendoli ad affrontare conflitti esterni. Nel formulare una teoria postfunzionalista dell'integrazione, Hooghe e Marks hanno opportunamente insistito sul fatto che le logiche dell'*efficienza* e della *distribuzione* hanno fatto leva sulla mancata corrispondenza tra la dimensione territoriale dei problemi e l'autorità

politica necessaria a risolverli. Con ciò si è spezzato il rapporto tra identità politica e territorio. Ciò che Scruton ha imputato all'élite europea, ossia di aver fondato l'Europa sulla non-appartenenza, vale nella misura in cui si aggiunge l'aggettivo territoriale.

Il senso di appartenenza all'Unione europea ha presupposto un abbandono dell'identità territoriale. Creata nel 1957, la Comunità europea ha avuto da subito l'obiettivo di coinvolgere sempre più paesi rispetto ai membri fondatori. Ancora oggi, un paese candidato ad entrare nell'Unione deve essere in grado di rispettare l'efficienza produttiva e il miglior impiego economico delle risorse promossi dalle istituzioni europee, oltre che i diritti fondamentali e la giurisdizione europea. I confini del futuro territorio dell'Unione europea (se includeranno i Balcani oppure no) non sono dati.

Nella prospettiva postfunzionalista, come Hooghe e Marks sottolineano, una forte identità territoriale è viceversa coerente sia con il sostegno che con l'opposizione al proseguimento dell'integrazione regionale. Ciò che conta è la misura in cui l'identità è coltivata dalle forze politiche. Questo è il nucleo del suffisso "post". Perché in ogni caso il presupposto della dottrina funzionalista si dissolve. L'esistenza di una mancata corrispondenza tra la dimensione territoriale dei problemi umani, da una parte, e dell'autorità politica chiamata a risolverli, dall'altra, esaurisce del tutto la sua funzione esplicativa. L'*identità* è importante nella misura in cui è costruita attraverso organizzazioni di massa piuttosto che da gruppi di interesse, e ruota intorno a temi e problemi che hanno implicazioni economiche opache, nel senso che non sono riducibili a chiari interessi materiali.

Con il postfunzionalismo i processi politici che intervengono tra funzionalità e struttura dell'autorità acquisiscono centralità nell'analisi, fino al punto che tutto ruota intorno alla politicizzazione del processo di integrazione. L'integrazione europea è politicizzata nelle elezioni nazionali e nei referendum sui trattati. Le preferenze del pubblico e dei partiti politici nazionali divengono decisive per i risultati dell'architettura giurisdizionale. L'identità diviene fondamentale e non è detto che l'esito della politicizzazione sarà limitato o vincolato dalle pressioni funzionali, oppure mediante le loro conseguenze distributive. Il conflitto politico fa tutta la differenza, e questo conflitto coinvolge l'identità. Ma se la politica dell'Unione europea passa attraverso conflitti e aspirazioni assorbiti dai partiti politici nazionali, allora l'architettura dell'Europa potrebbe uscirne distorta.

Ovviamente il postfunzionalismo non spiega tutto. Come hanno recentemente scritto Tanja A. Börzel e Thomas Risse, gli esiti delle due crisi europee degli ultimi anni, ossia la crisi dell'euro e quella di Schengen, non sono spiegati dalla teoria postfunzionalista¹². In realtà, nessuna delle tre principali teorie sull'inte-

¹²T.A. Börzel e T. Risse, *From the euro to the Schengen crises: European integration*

grazione europea riesce a spiegare in modo completo l'esito della crisi del debito sovrano europeo, che ha investito soprattutto la Grecia dall'autunno 2009, e la sospensione degli accordi di Schengen tra 2015 e 2016. Il neofunzionalismo e l'intergovernamentalismo liberale in parte spiegano perché la crisi dell'euro abbia portato ad una maggiore integrazione. Le controversie politiche sulla crisi dell'euro si sono concentrate prevalentemente sulle questioni della struttura economica e finanziaria, cioè su che cosa costituisca l'Europa come una comunità e quanta solidarietà i membri della comunità si debbano a vicenda. La logica dell'efficacia e quella distributiva, è vero, non hanno agito attraverso la semplice delega sovranazionale o alla depoliticizzazione funzionale. Durante la crisi dell'euro, il dibattito ha portato alla politicizzazione e questo ha riguardato anche l'identità europea. Ciò nonostante, la politicizzazione del dibattito non ha prodotto mutamenti significativi o compromesso gli esiti. Dall'altra parte, il neofunzionalismo e l'intergovernamentalismo non riescono a spiegare perché l'Unione europea sia entrata in una situazione di stallo nella crisi di Schengen. Difficilmente si può contestare che è il postfunzionalismo a spiegare meglio la crisi di Schengen come questione identitaria. L'afflusso massiccio di migranti e rifugiati ha cambiato il tema dell'identità in Europa, dal momento che i partiti populistici euroscettici hanno colto la crisi per porre la questione del mantenimento del sistema delle frontiere comuni. La politicizzazione del tema ha compromesso la possibilità di trovare un accordo che garantisca un miglioramento della situazione a vantaggio di tutti.

Quando si parla di crisi dell'identità nella teoria postfunzionalista non si tratta di pensare a un generico riferimento culturale o ai risvolti più profondi del sentirsi intimamente europei. In discussione è come si struttura il voto e si sviluppa la competizione politica. In gioco è la diffusione di idee attraverso l'Unione e i limiti della sua influenza o quello che un tempo si pensava essere il suo "potere trasformativo"¹³. L'irrompere della logica dell'identità nel processo d'integrazione europea investe direttamente le forze politiche e il sistema dei partiti europei. Ciò è apparso con drammaticità dopo il settembre 2015, quando diversi paesi dell'area Schengen – Germania, Austria, Slovenia, Ungheria, Svezia, Norvegia, Danimarca e Belgio – hanno reintrodotti i controlli al confine interno denunciando il "grande afflusso di persone che cercano protezione internazionale" o un "flusso migratorio inaspettato"¹⁴. Già in passato vi erano sta-

theories, politicization, and identity politics, "Journal of European Public Policy", online aprile 2017, pp. 1-26, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>.

¹³ T.A. Börzel e T. Risse, *The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas*, "KFG Working Paper", n. 1 maggio 2009, pp. 1-28.

¹⁴ European Parliament, *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*, European Union, Bruxelles 2016, <https://goo.gl/TUVdSv>.

te sospensioni di Schengen. Tuttavia, per la prima volta nel gennaio 2016 si è parlato esplicitamente di “crisi di Schengen” e del rischio del superamento del sistema delle frontiere comuni. Le forze politiche euroscettiche e populiste, benché non al governo nei più importanti paesi membri, hanno influenzato il dibattito.

A questo riguardo, non si può ignorare che le cause fondamentali del fenomeno populista in Europa riflettono una crisi più generale della democrazia rappresentativa. I partiti populistici e i movimenti populistici di diversi colori stanno sfidando lo status quo e le élites dominanti dell’Unione europea riformulando le ideologie tradizionali in termini di divisione tra popolo ed élite. In ultima analisi, come si è compreso da tempo, tentano di dividere la società in due gruppi omogenei e antagonisti: la gente comune *contro* le élites corrotte dell’Europa. L’apertura dei confini e la perdita di rilevanza degli Stati nazionali hanno generato un divario tra i vincitori e i vinti nella società globalizzata. Mentre i populistici di sinistra guardano più alla dimensione socioeconomica dei processi di denazionalizzazione, i populistici di destra privilegiano quella culturale¹⁵. Non si tratta però solo di capire quale tipo di populismo eventualmente prevarrà o se il tema dell’identità favorirà alcuni imprenditori politici della protesta antieuropea oppure altri. Il punto più rilevante è se l’architettura europea sia di fronte all’opportunità sempre latente di una diversa costruzione, oppure se ci troviamo ad osservare solo i primi segni delle crepe dell’edificio e la sua disgregazione.

In fin dei conti, occorre capire se il processo descritto dalla teoria postfunzionalista sia solo endogeno oppure anche esogeno. Nel primo caso, le crepe dell’edificio potrebbero penetrare anche le arene più funzionali della struttura come nel caso della crisi dell’euro. Ma ciò potrebbe in fondo assegnare una maggiore autonomia decisiva agli attori sovranazionali (come previsto dal neofunzionalismo). Saremmo nel pieno di un processo di ristrutturazione del sistema dei partiti in Europa che, superata l’opacità iniziale, potrebbe anche avere un effetto come dire luminoso sul design europeo, favorendo un’ulteriore integrazione. Philippe C. Schmitter lo ha definito non a caso di “rifrazione”¹⁶. Il fenomeno populista e il sentimento antieuropeo si affievolirebbero. I nuovi partiti politici, superando vecchie divisioni o *cleavages* ottocenteschi, come quelli da cui sono nate le principali famiglie politiche europee, a partire dai popolari e dai socialisti, si ridefinirebbero includendo, quindi politicizzandole, le più importanti tematiche europee.

Nel caso di un processo esogeno, viceversa, gli Stati membri si troverebbero

¹⁵H. Kriesi, *The Populist Challenge*, ‘West European Politics’, n. 37 aprile 2014, pp. 361-378.

¹⁶P.C. Schmitter, *On the Way to a Post-Functionalist Theory of European Integration*, “British Journal of Political Science” n. 39 gennaio 2009, pp. 211-215.

a ridefinire i loro interessi nazionali poiché trasformati da eventi epocali, come fu per il crollo del comunismo al tempo dell'accordo di Maastricht e come oggi potrebbe essere per le migrazioni transcontinentali. In questo secondo caso, l'intergovernmentalismo liberale potrebbe tornare ad essere una risposta analitica più adeguata. Tuttavia, in una prospettiva postfunzionalista potrebbe guadagnare campo anche una nuova architettura, ad esempio di tipo imperiale, oppure il "ritorno al futuro" degli Stati nazionali (nel senso di vecchie istituzioni che però hanno cambiato natura e identità). Il problema del primo scenario è che di certo non sarebbe l'Impero latino di Kojève, forse neppure come aspirazione nel senso di Agamben. Il problema del secondo scenario è visibile nel caso della Gran Bretagna, impegnata nel difficile compito di ridefinire sé stessa dopo essere stata a lungo un membro della Comunità/Unione europea, benché recalcitrante, ed aver improvvisamente deciso di non farne più parte con il referendum del 23 giugno 2016.

3. *La crisi di Schengen e il caso italiano*

Troppo difficile fare previsioni sul futuro europeo. Ma le fenditure nell'edificio europeo assumono un particolare rilievo se osservate in chiave postfunzionalista al confine mediterraneo, soprattutto lungo la penisola italiana. Generalmente è la crisi dell'euro che fa del caso italiano una questione europea. L'elevato debito pubblico dell'Italia desta forti preoccupazioni e appare come una "bomba a orologeria"¹⁷. Tuttavia, una breve sequenza dei fatti che precedono la crisi di Schengen mostra che sul territorio italiano si gioca una parte importante del futuro dell'integrazione. Del resto, come vedremo in questa rapida sequenza, il rapporto dell'Italia con Schengen è sempre stato piuttosto tormentato.

Il 14 giugno 1985, cinque paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda) firmarono un accordo per la soppressione graduale dei controlli di frontiera sulle persone. L'Italia fu l'unica tra i paesi fondatori della Comunità europea ad esserne esclusa. Il governo era riluttante a conformare la propria politica di gestione dei migranti e dei rifugiati a quella degli altri paesi europei. Nel dicembre dell'anno successivo, fu introdotta la prima legge italiana in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari, la cosiddetta legge Foschi. Ciò avrebbe dovuto in qualche modo avvicinare l'Italia agli standard europei. Tuttavia, la legge consentì più che altro l'avvio della stagione delle sanatorie, che nel tempo permisero agli immigrati già presenti in Ita-

¹⁷ V. Schmidt e E. Gualmini, *The Political Sources of Italy's Economic Problems: Between Opportunistic Political Leadership and Pragmatic, Technocratic Leadership*, "Comparative European Politics", 11, 3, pp. 360-82.

lia di regolarizzare la loro posizione.

Alcuni anni più tardi, nel giugno 1990, l'Italia decise di far parte della Convenzione di applicazione dell'intesa di Schengen. L'accordo prevedeva un'accresciuta cooperazione giudiziaria, un'armonizzazione delle norme sui traffici di stupefacenti, armi ed esplosivi e, in alcuni casi, la concessione di visti di ingresso comuni. Veniva inoltre istituito un sistema informativo computerizzato (Sis) con sede a Strasburgo. Nel febbraio 1990, in vista dell'accordo di adesione alla Convenzione, il governo italiano approvò una nuova legge sull'immigrazione, la cosiddetta legge Martelli, il cui iter alimentò un acceso dibattito tra chi voleva mantenere una politica aperta alle migrazioni e chi voleva adottarne una meno permissiva e più conforme ai criteri europei. Il vero o presunto permissivismo con cui, dopo l'approvazione della legge, le autorità italiane consentirono l'arrivo di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale e, soprattutto, il transito dei migranti sul suolo italiano, preoccuparono la Germania per i flussi provenienti dai Balcani e dalla Turchia e la Francia per quelli provenienti dal Nord Africa maghrebino¹⁸.

Il 26 marzo 1995, il nucleo dei paesi dell'area Schengen fu allargato a Spagna e Portogallo. L'Italia, che pure aveva preceduto questi paesi nell'adesione alla Convenzione, rimase fuori dal sistema comune europeo, benché per motivi essenzialmente tecnici. L'esclusione dell'Italia nel 1985, membro fondatore della Comunità e, all'epoca della firma dell'accordo di Schengen presidente di turno del Consiglio europeo, era stata un modo per costringere il paese ad accettare l'approccio alla politica migratoria sperimentato fino ad allora dalla coppia franco-tedesca¹⁹. Fu quindi un clamoroso atto di sfiducia nelle capacità italiane di presidiare efficacemente la futura frontiera esterna comune. Dieci anni più tardi, nel 1995, l'Italia si mostrava nuovamente non in grado di adottare le condizioni tecniche per il rispetto dei vincoli europei in materia immigratoria.

L'ingresso nello spazio di Schengen fu ottenuto solo due anni più tardi, nel 1997, grazie all'impegno del primo ministro Romano Prodi e del suo governo di centro-sinistra ad approvare una nuova legge sull'immigrazione, che fu poi la cosiddetta legge Turco-Napolitano (approvata nel marzo 1998). L'ingresso fu ottenuto nel periodo in cui l'Italia fu accolta anche nella zona dell'euro, nonostante il suo debito pubblico. Non fu una semplice decisione a favore della libera circolazione e dell'abolizione dei controlli alle frontiere comuni. L'ingresso (insieme all'Austria) nel sistema di Schengen fu un atto di politica estera con cui l'Italia accettò una certa visione della politica sull'immigrazione e della

¹⁸ S. Paoli, *La spada di Schengen*, "Officina della storia", 12 dicembre 2013, <https://goo.gl/kkMPPP>.

¹⁹ S. Paoli, *La Legge Martelli su asilo politico e immigrazione: una scelta europea*, "Annali della Fondazione Ugo La Malfa", xxxix 2015, pp. 1-27.

stessa politica estera dell'Unione europea. Oltre a chiamare in causa le politiche di gestione dei flussi migratori, il sistema di Schengen cominciò ad investire direttamente gli interessi nazionali. Da allora, non si è più trattato solo di decidere se conformare la politica immigratoria italiana alle politiche europee, ma anche di decidere come conciliare la politica estera con le ambizioni di proiezione mediterranea dell'Italia. Il fatto che l'Italia non entrò nell'Europa di Schengen nel 1985, infatti, è imputabile alla volontà del governo di allora e, in particolare, della sua componente socialista di favorire una politica nazionale nel Mediterraneo²⁰. Con l'ingresso nell'Europa di Schengen nel 1997, qualsiasi scelta mediterranea del paese avrebbe dovuto confrontarsi con la decisione di rispettare il sistema europeo di regolamentazione dei flussi, nella condizione di paese di confine dell'Unione.

Dopo l'11 settembre e il ritorno di Silvio Berlusconi e del centro-destra al governo, la politica immigratoria iniziò a cambiare. Con la nuova legge del luglio 2002, denominata Bossi-Fini, furono introdotti criteri restrittivi in materia: espulsioni immediate con accompagnamento alla frontiera; permessi di soggiorno solo con certificato di lavoro; limitazioni della durata dei permessi; respingimenti e reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; rilevamento delle impronte digitali e restrizioni delle tutele. La legge inaspriva il dispositivo di contenimento, regolazione e selezione della mobilità dei migranti. Ciò avveniva in continuità con le politiche migratorie del decennio precedente. Tuttavia, la sua approvazione cadde in un mutato contesto migratorio segnato dalla lotta al terrorismo e da un nuovo flusso proveniente dal cuore dell'Africa e in transito dalla Libia.

Nel decennio successivo, la situazione peggiorò ulteriormente con l'aumento del flusso migratorio transcontinentale e di morti in mare lungo le traversate. Il divieto di restare in Italia agli stranieri senza contratto di lavoro non produsse gli effetti auspicati. Nel luglio 2009, con l'approvazione della cosiddetta legge Maroni (o di quella parte meglio conosciuta come "pacchetto sicurezza"), il governo italiano adottò quindi una nuova normativa nei confronti degli immigrati aumentando le restrizioni, in particolare introducendo il reato di immigrazione clandestina e la legalizzazione delle ronde di cittadini per garantire la sicurezza. Per la prima volta l'Italia forzava gli standard europei in senso maggiormente restrittivo. Dopo le Primavere arabe del 2011, il conflitto politico sul tema degli sbarchi in Italia divenne se possibile ancora più acceso alimentando il populismo anti-immigrazione.

²⁰ S. Paoli, *Tra solidarietà e fermezza, tra Europa e Mediterraneo. Craxi, il Partito Socialista e l'adesione italiana all'accordo di Schengen (1984-1990)*, in D. Caviglia, S. Labbate, a cura di, *Al governo del cambiamento. L'Italia di Craxi tra rinnovamento e obiettivi mancati*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, pp. 103-34.

Il 13 ottobre 2013, un governo di grande coalizione tra centro-destra e centro-sinistra presieduto dal leader europeista Enrico Letta decise di far fronte alla situazione di emergenza nel Mediterraneo con un'operazione affidata alla Marina militare e ad altre amministrazioni dello Stato. Come ha scritto Fulvio Attinà, fu “come gettare benzina sul fuoco”²¹. Di fronte all'arrivo di un crescente numero di immigrati sulle coste italiane e di morti in mare, l'Unione europea non aveva ritenuto di dover cambiare nulla nelle regole esistenti, ossia il cosiddetto “regolamento di Dublino” che stabilisce che un solo Stato membro sia competente per l'esame della domanda dei richiedenti asilo. Con l'operazione denominata *Mare Nostrum*, il governo italiano si propose esplicitamente di soccorrere le persone in mare, oltre che contrastare le organizzazioni criminali e fermare il business dell'immigrazione irregolare. Nei fatti, però, l'Italia tentava di costringere l'Unione europea a sviluppare una politica comune nel Mediterraneo e in tema di immigrazione. La serpeggiante animosità degli italiani contro migranti e profughi venne presto allo scoperto. Tuttavia, non più soltanto i gruppi e i partiti di protesta contrari all'immigrazione, presenti in tutta Europa, ma anche alcuni governi europei disapprovarono la decisione del governo italiano.

Durante la crisi di Schengen tra la fine del 2015 e il 2016, la politicizzazione del dibattito sull'immigrazione in Italia raggiunse livelli molto alti ma non maggiori rispetto a quelli di altri paesi europei. Neppure le posizioni euroscettiche in Italia apparvero differenziarsi in modo particolare rispetto a ciò che accadeva altrove. Marco Tarchi si è chiesto se la democrazia italiana non sia altro che una “terra promessa del populismo”²². Secondo Bertjan Verbeek e Andrej Zaslove, la spinta che provocò il crollo del sistema dei partiti italiani nei primi anni '90 fu di tipo populista e, in seguito, il populismo in Italia è stato capace di cambiare pelle trasformandosi nel “motore” della cosiddetta Seconda repubblica. Verbeek e Zaslove sostengono che dopo Maastricht la forza del populismo in Italia è costantemente cresciuta passando dall'8,7% delle elezioni nel 1992 al 50,5% delle elezioni nel 2013²³. Ovviamente questo calcolo vale se si considerano Forza Italia (FI), Lega Nord (LN) e Movimento 5 Stelle (M5S) come partiti populistici. Ad ogni buon conto, ci sono validi argomenti per non ritenere che il populismo italiano sia un'anomalia europea.

La sequenza dei fatti che precedono la crisi migratoria e portano fino alla crisi di Schengen mostrano un'Italia in realtà divisa tra respingimento ed acco-

²¹ F. Attinà, *Introduzione*, in S. Panebianco, a cura di, *Sulle onde del Mediterraneo. Cambiamenti globali e risposte alle crisi migratorie*, Egea, Milano 2016, p. 7.

²² M. Tarchi, *Italy: the promised land of populism?*, “Contemporary Italian Politics”, n. 7, 2015, pp. 273-285.

²³ B. Verbeek e A. Zaslove, *Italy: a case of mutating populism?*, “Democratization”, n. 23, 2016, pp. 304-323.

glienza, fermezza e solidarietà. La competizione politica e la struttura del voto populista in Italia sono tutt'altro che univoci. Quando si parla di populismo di sinistra o di destra si fa riferimento ad una divisione molto spesso sfuggente. In una prospettiva postfunzionalista, inoltre, anche la nuova distinzione che attraversa l'Europa tra ciò che viene definito *gal* (green/alternative/libertarian) e *tan* (traditionalism/authority/nationalism) mostra difficoltà non minori.

Inoltre, il rapporto dei governi italiani con Schengen resta contraddittorio. In un primo tempo, il processo di europeizzazione della politica immigratoria italiana ha seguito la logica del vincolo europeo. L'élite politica nazionale ha fatto ricorso all'argomento delle regole comuni europee per creare consenso verso una politica che riteneva opportuna, ma che era avversata da interi settori della società civile e politica. Ciò ha funzionato perché rispetto all'Europa valeva il principio del "consenso permissivo". In un secondo tempo, il dibattito pubblico è oscillato tra l'enfasi governativa sulla libera circolazione e sull'abolizione dei controlli alle frontiere comuni (prevalente negli anni '90) e i rilievi critici contro la mancanza di una politica europea sull'immigrazione a svantaggio di un paese di frontiera come l'Italia (soprattutto dopo l'11 settembre e dopo le Primavere arabe). In particolare le forze più nazionaliste e di destra hanno accusato l'Europa di aver trasformato l'Italia in un confine meridionale senza aver predisposto i meccanismi necessari per il controllo e la regolazione dei flussi. Oggi non è più chiaro se Schengen sia il problema o la soluzione. Per un verso, essere parte dell'area Schengen può essere visto come un fattore di attrazione verso l'Italia, che è raggiunta come costa europea ma poi deve gestire da sé il problema. Per l'altro verso, il timore è che una sospensione prolungata o definitiva dell'area Schengen trasformi l'Italia in una sorta di recinto per migranti (una "gigantesca Calais europea", per usare le parole di Roberto Sommella)²⁴.

L'immigrazione è divenuta una crisi di identità per l'Unione europea. Nei rapporti annuali dello Special Rapporteur dell'ONU sui diritti umani dei migranti – documenti facilmente consultabili sul sito istituzionale dell'Alto commissariato dell'ONU sui diritti umani – emerge chiaramente che il regolamento europeo ("Dublino") ha impedito i diritti e il benessere personale dei richiedenti asilo, compreso il diritto a un equo esame delle domande. Il sistema ha inoltre condotto a una distribuzione ineguale delle richieste tra Stati membri, aumentando la pressione sulle regioni di confine esterno. È quindi tutt'altro che efficiente, a dispetto della logica dell'integrazione funzionale. Negli ultimi due anni l'Unione ha avviato una politica comune, in particolare per il controllo del Mediterraneo. Tuttavia, anche la seconda logica dell'integrazione funzionale, ossia la distribuzione, rimane sostanzialmente inapplicata. Gli Stati nazionali non ap-

²⁴R. Sommella, *I costi e i benefici per l'Italia della politica di accoglienza*, "Corriere della Sera", 19 luglio 2017, <https://goo.gl/cruPii>.

paiono in grado di contrattare su come distribuirsi oneri e vantaggi dell'integrazione dei migranti, quindi di affrontare un problema che non concerne soltanto la competenza tecnica sui richiedenti asilo ma investe direttamente tanto la politica interna dell'Unione quanto la sua politica estera e di sicurezza²⁵.

In una prospettiva postfunzionalista, l'irrompere della logica dell'identità nel processo d'integrazione europea investe direttamente le forze politiche e il sistema dei partiti. Come altri Stati membri dell'Unione, l'Italia si trova a ridefinire i suoi interessi nazionali e potrebbe contribuire a rinnovare l'architettura dell'integrazione europea. Storicamente, le identità sono state allineate con le giurisdizioni statali. Tuttavia, un ritorno al passato attraverso una radicale inversione di rotta di tipo "sovranista" appare molto difficile. Comporterebbe infatti il rischio di un'uscita dall'Unione europea dalle conseguenze imprevedibili. Ad ogni buon conto, l'esperimento dell'integrazione funzionale europea appare giunto a scontrarsi con il tema della formazione dell'identità in assenza del territorio. In materia di immigrazione, le logiche dell'efficienza e della distribuzione riescono con difficoltà a far leva sulla mancata corrispondenza tra la dimensione territoriale dei problemi e l'autorità politica necessaria a risolverli. Si potrebbe immaginare, come propone Mattia Toaldo, una "colazione dei volenterosi" o di Stati membri che decidono di dare il buon esempio mostrando che è possibile aprire canali di immigrazione legale in modo efficiente grazie alla concessione di visti di lavoro²⁶. Ciò che tuttavia appare difficile in questa prospettiva è che qualcosa del genere possa accadere senza il sostegno dell'opinione pubblica e, soprattutto, senza stabilire legami di parentela tra nazioni apparentate da una comune identità di vedute. Diversamente da quanto previsto da Mitrany, una selezione degli Stati volenterosi di affrontare a livello europeo il problema migratorio dovrebbe riguardare ciò che essi vogliono fare piuttosto che ciò che fanno fare²⁷. Tuttavia, l'incapacità storica delle forze politiche di costituirsi a livello transnazionale e la recente crisi delle tradizionali forze politiche europee, le cosiddette famiglie politiche europee prima richiamate, rendono questa prospettiva molto difficile senza un'iniziativa capace di gettare lo sguardo oltre il Mediterraneo.

Il 15 aprile 2016, il governo italiano inviò una lettera ai presidenti di Consiglio e Commissione dell'Unione. L'obiettivo del documento, noto come "migration compact", era contribuire alla progettazione di una strategia di azione esterna in materia di migrazione. Benché scritto in modo generico, essendo un semplice contributo di pensiero (non-paper), il documento era basato sulla con-

²⁵ E. Diodato, *Tecnocrati e migranti*, Carocci, Roma 2015, p. 15.

²⁶ M. Toaldo, *E.U. Needs to Offer Work Visas to Bring Migration Under Control*, "Refugees Deeply", 26 giugno 2017, <https://goo.gl/Dwh2ho>.

²⁷ D. Mitrany, *The Functional Approach...*, cit., p. 359.

vinzione italiana che tutte le iniziative e gli strumenti europei nel campo dell'azione esterna avrebbero dovuto essere diretti (in modo coerente con le iniziative e gli strumenti interni) allo sviluppo di una strategia europea più attiva, puntando in primo luogo sui paesi africani di origine e di transito del fenomeno migratorio. Da questa convinzione derivarono due punti qualificanti: 1) l'identificazione dei principali paesi con cui cooperare definendo il tipo di collaborazione da sviluppare con ciascuno di essi (l'Italia si proponeva per la Libia); 2) l'emissione di bond europei per finanziare le azioni, attivando il Servizio europeo per l'azione esterna che prevede il coordinamento e la divisione del lavoro tra i paesi membri dell'Unione europea secondo il principio della "cooperazione delegata". Va detto che il meccanismo solidale di distribuzione delle obbligazioni finanziarie a livello europeo, da una parte, e il tipo di cooperazione delegata da sviluppare con ciascun paese, dall'altra, restarono punti di riferimento tanto ambiziosi quanto lontani dalla realtà degli ultimi anni. Tuttavia, essi rappresentano la presa di coscienza del governo italiano di allora che un'identità europea non può che definirsi attraverso un confronto con l'antico *mare nostrum*.

4. *Conclusione*

La crisi di Schengen è un processo che spinge gli Stati europei a ridefinire i loro interessi nazionali. Nel caso italiano domina l'incertezza, benché la volontà di rinnovare l'architettura europea appaia prevalere. In prospettiva postfunzionalista, ciò che conta è come l'identità politica sarà costruita attraverso organizzazioni di massa. Solo per questa via le forze politiche potranno acquisire un potere di iniziativa, benché ciò oggi appaia difficile da esercitare a livello europeo.

NUOVE POLITICHE MIGRATORIE IN EUROPA

Marco Impagliazzo

1. *Introduzione*

Nel corso della storia nessuno lascia la propria terra facilmente ma solo su spinta di fenomeni gravi. Non siamo a un ulteriore capitolo dell'infausto mito dello "scontro di civiltà" ma agli effetti tragici della crisi "dentro una civiltà". Il Medio Oriente allargato è in fase di totale ridefinizione e noi ne subiamo i contraccolpi. Ma chi ne soffre di più sono i musulmani arabi.

Andandosene i rifugiati siriani votano con i piedi: questo è il loro messaggio. Non c'è nessuno schieramento valido da quella parte del mare, nessuna giustizia, nessun leader o movimento che ispiri un minimo di fiducia a quella gente. Quindi se ne vanno in massa. E dove? Da noi europei, dove almeno si può vivere. Malgrado tutti gli annosi pregiudizi, la propaganda, le ideologie, le barriere linguistiche ecc., essi ci dicono che l'Occidente è meglio, che l'Europa è meglio.

Ma le migrazioni non riguardano solo il Medioriente.

Il Vertice sull'immigrazione, che si è svolto a Malta l'11 e 12 novembre 2015, ha prodotto due risultati: ha sancito che non esiste una visione comune tra paesi africani ed europei sulla gestione dei flussi migratori e ha confermato che i leader europei sono pronti a fare accordi con la Turchia per fermare l'arrivo in Europa di migliaia di migranti e profughi, provenienti dalla Siria.

Chiara è stata la differenza di visioni: mentre i paesi africani hanno insistito sulla creazione di canali legali per l'ingresso in Europa e l'immigrazione come motore di crescita e di sviluppo, gli europei erano interessati al controllo delle frontiere esterne dell'Unione e ad accordi di rimpatrio più rapidi ed efficaci per i migranti irregolari.

Insomma gli africani temono, non senza ragione, di pagare il prezzo del dramma siriano con la riduzione del numero di visti concessi ai loro studenti e imprenditori che vorrebbero entrare legalmente in Europa per un breve periodo.

L'Europa si trova così dinanzi a due sfide: la prima, come affrontare insieme le emergenze e la seconda, come far crescere il percorso d'inserimento e di integrazione dei cittadini immigrati già presenti sul territorio europeo.

Senza la presenza dei 50 milioni di cittadini europei di origine straniera l'Europa perderebbe molto in termini di competitività. Uno studio dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, sostiene che l'affermazione "Non abbiamo più bisogno di immigrati" sia sbagliata. Lo studio quantifica il fabbisogno di lavoratori migranti da qui al 2050 per il mantenimento degli attuali livelli economico-sociali europei: da un fabbisogno di poco meno di 5 milioni nel 2015 si passa agli almeno 85 milioni del 2050.

Se gli Stati europei chiudono le proprie porte ai migranti, devono anche accettare l'ineluttabile declino di un'Europa in un mondo in crescita. Oppure si aprono all'immigrazione e alla cittadinanza per i migranti e permettono così che l'Europa cresca.

Apprendosi si crea un'altra opportunità ancora più importante: forse sarà in Europa che si scioglierà il millenario dilemma della convivenza tra religioni e culture. Si tratta di una sfida politica e culturale: in 50 anni siamo riusciti finalmente a convivere tra europei occidentali, constatando ogni giorno quanto sia comunque difficile. Siamo ancora a metà del guado con il mondo ortodosso, greco e slavo-russo: c'è ancora molto da fare. Poi è la volta dell'islam.

Le variabili sul tavolo sono molte e non sarà facile ma alzare muri è ripetere l'errore di sempre, proprio mentre un popolo spaventato ma pacifico varca le nostre frontiere chiedendo aiuto.

2. Il contesto europeo ed italiano

L'evoluzione progressiva delle politiche migratorie europee può essere ricondotta a due tendenze: la "esternalizzazione", ossia il tentativo di anticipare i controlli dei flussi illegali, spostandoli al di fuori dei confini europei (e dei nuovi confini dell'Europa allargata); la "europeizzazione", con il trasferimento a Bruxelles di funzioni rilevanti per il controllo dei flussi migratori, in particolare illegali.

Nel caso italiano, la delega di fatto della politica migratoria al Ministero dell'Interno (con piccole fette di competenza ad altri settori: accordi bilaterali in materia di immigrazione per lavoro al Ministero del Welfare/Solidarietà sociale) è stata a lungo evidente. In un secondo tempo, le amministrazioni degli esteri, le diplomazie e la policy community competente in materia di azione esterna (compresa la cooperazione allo sviluppo) hanno recuperato influenza su questo terreno. Fra l'altro, l'Italia è stata uno dei primi paesi europei – come dimostrano gli accordi degli anni '90 con Albania e Tunisia – a ritenere indispensabile una concertazione con i paesi di origine e di transito dei flussi. Per l'Italia, esposta soprattutto ai flussi provenienti dai Balcani e dal Mediterraneo, la politica migratoria è stata vista come parte integrante delle priorità regionali.

Il ruolo di coordinamento generale della politica migratoria è attribuito in Italia alla Presidenza del Consiglio, non solo in virtù di principi costituzionali generali, ma anche di disposizioni specifiche. Nel caso del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'assunzione di un ruolo più significativo è reso difficile, oltre che da scelte legislative, da inadeguatezze infrastrutturali, in particolare da una rete consolare tradizionalmente modellata sulle esigenze di un paese di emigrazione, non di immigrazione.

3. *Proposte*

Il modo migliore per assicurarsi che i rifugiati non saltino pericolosamente da un paese europeo all'altro non è costruire muri di recinzione, cosa che incoraggia forme più pericolose di traffici di esseri umani, bensì fare in modo che la gestione delle richieste di asilo sia omogenea in tutta Europa, accordando ai rifugiati gli stessi diritti.

Un trasferimento coordinato di due milioni di persone direttamente da paesi come Siria, Eritrea e Afghanistan potrebbe per esempio convincere molte persone a non cercare di spostarsi di paese in paese esponendosi a viaggi rischiosissimi. Questa soluzione non fermerebbe totalmente gli sbarchi, né soddisferebbe quelli che credono che le migrazioni possono essere evitate, e non solamente controllate. Permetterebbe ai paesi europei di gestire meglio il flusso di migranti e le loro destinazioni.

Per affrontare l'emergenza, bisogna evitare che i migranti intraprendano la via del mare, tenendo ben presente che il fenomeno è strutturale. Tra le proposte per evitare questi percorsi pericolosi:

- *Sponsorship* da parte di associazioni, Chiese, privati per richiedenti asilo, con chiamata diretta dal paese di provenienza.

- Garantire l'accoglienza da parte di alcuni paesi europei (o da parte dell'Unione) dei richiedenti asilo già arrivati in alcuni paesi, come Marocco o Libano. Si tratta di persone che sono già uscite dal loro Stato, hanno già fatto una parte del viaggio, ma eviterebbero comunque l'ultimo tragitto, quello in mare.

- Occorre ricordare che molti casi potrebbero essere risolti con i ricongiungimenti familiari.

- Permessi per motivi umanitari per coloro che sono già in Italia. È una decisione che può prendere il presidente del Consiglio con un decreto. Dà la possibilità di lavorare. È successo già per alcune nazionalità, come per esempio gli albanesi che oggi sono largamente integrati in Italia (ma anche per ex jugoslavi, tunisini ecc.).

Parte dei migranti che sono arrivati in Europa questa estate non sono partiti direttamente dalla Siria, ma dai campi profughi turchi in cui si erano rifugiati dopo l'inizio della guerra civile ma dove non potevano lavorare. Si potrebbe pensare di adottare iniziative per facilitarne l'integrazione. Ci sono centinaia di migliaia di siriani in Giordania ed Egitto, e 1,2 milioni di loro in Libano, dove oggi un residente su quattro è siriano. In ciascuno di questi paesi ci sono restrizioni legali o "de facto" che impediscono ai siriani dove e come possono vivere, lavorare e andare a scuola. Eliminando queste restrizioni, la possibilità di salire a bordo di una barca e salpare per l'Europa sarebbe meno invitante.

Nel corso degli anni sono stati provati vari metodi per contrastare le persone che "organizzano" attraversamenti e tragitti illegali. Uno dei metodi meno ortodossi e diretti per farlo, però, sarebbe fare investimenti in quelle zone per creare opportunità di lavoro diverse da quella del trafficante. È l'idea della cooperazione e di fornire incentivi finanziari ai paesi di origine e transito, che è stato il maggior risultato del Vertice di La Valletta (2015).

Mano a mano che forme di cooperazione efficace di rimpatrio si sono instaurate con paesi terzi rivieraschi, rotte precedentemente molto battute si sono inaridite, e i traffici si sono spostati su rotte nuove. Ma se la cooperazione con i paesi di origine e transito è condizione *necessaria*, essa non è però condizione *sufficiente* di una maggiore efficacia. Quando la controparte disponga di leve negoziali sufficientemente forti in altri campi, ottenere un grado di cooperazione sufficiente sul terreno migratorio richiede tempi lunghi e notevoli sforzi politico-diplomatici.

4. *Una best practice italiana*

A partire dal 2016 si è registrata in Italia, sul tema dell'accoglienza ai profughi dalla guerra di Siria, una novità rilevante, quella dei cosiddetti corridoi umanitari. Si tratta di un'iniziativa umanitaria di accoglienza promossa da alcuni soggetti privati: la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione Evangelica italiana, la Tavola Valdese. L'iniziativa dei corridoi umanitari, partita nel gennaio del 2016¹, è innanzitutto una risposta alle tante tragedie che si consumano davanti alle nostre coste. Ma più approfonditamente e sotto un certo punto di vista è la possibilità che organizzazioni cristiane della società civile offrono ai rifugiati di non barattare il rischio della vita con l'esigibilità del diritto alla protezione, rendendo illusorio questo stesso diritto. Con la garanzia di canali di accesso sicuri e regolari dei migranti, è anche la proposta fatta agli Stati dell'U-

¹ Il primo protocollo d'intesa tra organizzazioni gerenti e Ministeri degli Esteri e degli Interni è stato siglato il 15 dicembre del 2015.

nione Europea di un modello per affrancarsi dalla contraddizione di disporre di un quadro giuridico molto avanzato, forse il più garantista al mondo, ma al tempo stesso di quasi impossibile applicazione.

Dalla consapevolezza che i profughi dovrebbero essere in grado di presentare le proprie richieste di protezione già alle istituzioni presenti nei paesi terzi nasce il progetto dei corridoi umanitari. La sua base giuridica è l'articolo 25 del Regolamento dei visti dell'Unione Europea, che prevede per ciascun Stato membro la possibilità di emettere Visti con Validità Territoriale Limitata per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. È stato questo il dispositivo che ha permesso di avviare questa esperienza innovativa, con la firma del protocollo d'intesa con i ministeri degli Esteri e dell'Interno del governo italiano, e di consentire l'arrivo nel nostro paese, nell'arco di due anni, di mille profughi dal Libano, prevalentemente di nazionalità siriana. Con l'ultimo contingente, alla fine di ottobre, abbiamo raggiunto la cifra di mille arrivi. Il Libano accoglie circa 1,2 milioni di rifugiati su una popolazione di 4,5 milioni di abitanti: come se in Italia ce ne fossero oltre 13 milioni.

L'accordo prevede l'ingresso legale sul territorio italiano (e la possibilità di presentare successivamente la domanda di asilo) di persone in condizioni di "vulnerabilità", cioè famiglie con bambini, anziani, malati, persone con disabilità, ma anche vittime di persecuzioni, torture e violenze. Queste vengono selezionate attraverso missioni operative delle associazioni proponenti *in loco*, grazie anche alla collaborazione di attori locali (organismi internazionali, Chiese, Ong locali, ecc.) ed i cui nominativi vengono poi trasmessi alle autorità consolari italiane dei paesi di transito per permettere al Ministero dell'Interno di effettuare tutti i controlli. All'arrivo nel paese di destinazione avviene la foto segnalazione e la presa delle impronte digitali, con l'ultima verifica in tempo reale da parte del sistema europeo degli accertamenti. La sicurezza, sia di chi parte sia di chi accoglie, mostra l'impatto *win-win* del modello ed è una caratteristica vincente.

Una volta arrivati in Italia i profughi sono accolti dai promotori del progetto e, in collaborazione con altri partner, vengono ospitati in diverse case e strutture di accoglienza. C'è, a questo proposito, una grande mobilitazione delle nostre comunità che si occupano di cercare le sistemazioni presso case religiose, privati che mettono a disposizione abitazioni ecc. Qui viene loro offerta un'integrazione nel tessuto sociale e culturale italiano, attraverso l'apprendimento della lingua italiana, la scolarizzazione dei minori ed altre iniziative e, ovviamente, l'assistenza legale per la presentazione della domanda di protezione internazionale. Il modello è quello dell'accoglienza diffusa, personalizzata, secondo un percorso "adozionale", che coinvolge le comunità locali e la loro attiva partecipazione. Andrea Riccardi ne ha parlato come della "risposta della società civile italiana (...) che non vuole ripiegarsi su se stessa, non vuole girarsi dall'altra

parte, ma vuole intervenire, aiutare”². In effetti, sinora, nell’ambito del programma l’offerta di accoglienza supera la domanda. È un segnale chiaro e in controtendenza rispetto agli umori negativi e agli istinti difensivi dell’opinione pubblica. È la società italiana che accoglie i rifugiati, famiglie italiane che mettono a disposizione degli appartamenti, le chiese, le associazioni. Si tratta di un lavoro molto serio di accompagnamento: non è facile passare da un campo profughi del Libano a Torino, solo per fare un esempio. Ma ciò dimostra che la nostra società è tutt’altro che inerte o chiusa allo straniero in pericolo.

La centralità della società civile nel progetto è data anche dal fatto che il finanziamento dell’operazione è totalmente a carico delle organizzazioni proponenti, senza alcun onere finanziario per lo Stato. Ha scritto recentemente Giuseppe Sangiorgi:

“Due forme di intervento, fra le altre, sono emerse nel tempo come punti di forza di una strategia capace di contrastare insieme gli atteggiamenti opposti di subordinazione e di avversione che si fronteggiano rispetto alle migrazioni. Queste due forme sono *l’accoglienza diffusa sul territorio*, per una distribuzione equilibrata dell’impatto rappresentato dal fenomeno, e *la collaborazione tra sfera pubblica e privata, fra democrazia rappresentativa delle istituzioni e partecipativa dei corpi sociali*”³.

Il primo corridoio umanitario è nato grazie alla *partnership* tra Comunità di Sant’Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche Italiane e Tavola Valdese. L’aspetto ecumenico della collaborazione – l’“ecumenismo della carità” – non va sottovalutato, come Papa Francesco ha ricordato nell’Angelus del 6 marzo 2016 definendo il progetto “segno concreto di impegno per la pace e la vita”⁴. A gennaio di quest’anno è stata ufficializzata la partenza di un secondo corridoio umanitario che avrà il suo paese *hotspot* in Etiopia e che interesserà 500 rifugiati sud sudanesi, eritrei e somali nell’arco di un anno. In questo caso, per la titolarità delle operazioni, alla Comunità di Sant’Egidio si affianca la Conferenza Episcopale Italiana tramite Caritas e Fondazione Migrantes⁵.

L’apertura di questo secondo canale costituisce un momento importante per il progetto. Indirizzandosi verso la direttrice nord-sud coinvolge l’Africa, che vive oggi una fase contraddittoria della sua storia, tra segnali positivi di sviluppo e grandi diseguaglianze. Nel 2016 il continente sub-sahariano ha registrato

² <http://www.andreariccardi.it/interventi/cosa-ha-detto-andrea-riccardi-accogliendo-i-profughi-dalla-siria-i-corridoi-umanitari-la-nostra-risposta-alla-guerra/>.

³ G. Sangiorgi, *La via italiana dei “corridoi umanitari”*, in *Libertà civili*, 1/17, p. 48 (corsivo mio).

⁴ http://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2016/documents/papa-francesco_angelus_20160306.html.

⁵ Il protocollo è stato sottoscritto il 12 gennaio al Viminale.

una crescita media del Pil del 5,1%, uno dei più consistenti del pianeta, ma la sua quota percentuale sul Pil mondiale rappresenta ancora appena il 3,2% del totale. Inoltre, nonostante i progressi raggiunti e l'evidente tendenza crescente dei flussi complessivi d'interscambio, il ruolo di quest'area nell'ambito degli scambi commerciali mondiali è rimasto piuttosto marginale nel corso degli ultimi decenni: la quota si è, infatti, addirittura dimezzata, essendo passata dal 3,6% nel 1970 al 2% nel 2007. I giovani africani hanno perso nel corso degli ultimi decenni l'orgoglio di vivere nel loro paese divenuto indipendente e tornano a sentirsi periferici. Da qui la fuga verso l'Europa.

Nel contesto geopolitico del continente l'Etiopia gioca un ruolo particolare. È circondata da paesi autoritari, in guerra, ad alto livello di conflittualità, o *failed States*. È un paese molto grande (diversamente dal Libano), religiosamente e culturalmente pluralista, il secondo più popoloso in Africa con oltre 96 milioni di abitanti, il quinto nel mondo per presenza di rifugiati, circa 750 mila, dislocati non solo nelle città ma anche in campi al confine con Eritrea, Somalia e Sud Sudan. L'avvio dei corridoi umanitari in questa zona può costituire tra l'altro un fattore di stabilizzazione e di più stretta cooperazione euro-africana.

Fin da subito il modello proposto da Sant'Egidio si è rivelato contagioso: nel corso del 2016 il Papa ha portato con sé da Lesbo dodici profughi, affidati alla Comunità con l'aiuto finanziario del Vaticano. La Repubblica di San Marino ha accolto con la nostra collaborazione un gruppo di rifugiati siriani. Ma soprattutto, il 14 marzo scorso all'Eliseo, alla presenza del Presidente François Hollande, la Francia ha sottoscritto un accordo per i corridoi umanitari che prevede l'accoglienza di 500 persone dal Libano entro 18 mesi dalla firma. È promosso, in collaborazione con il governo, da Sant'Egidio, dalla Conferenza episcopale francese, dal *Secours catholique*, dalla Federazione protestante di Francia e dalla Federazione di aiuto protestante. Durante la cerimonia della firma, Hollande ha parlato di un progetto che "lotta contro l'indifferenza e l'intolleranza e va incontro ai valori di accoglienza e di solidarietà della Francia"⁶. È ben più di un mero apprezzamento ad un'iniziativa umanitaria. L'adozione del modello sembra corrispondere alla soluzione politica del tema più spinoso e controverso attualmente in agenda per l'Unione europea e le sue istituzioni. È un nuovo, importante passo in avanti verso un'Europa che riconosce i propri fondamenti giuridici, che non si chiude, che affronta l'arrivo dei profughi che fuggono dalla guerra con umanità guardando alla sicurezza di tutti, di chi fugge dai conflitti e di chi li accoglie, favorendo l'integrazione. Insomma, i corridoi umanitari, se "da un punto di vista quantitativo rappresentano per ora numeri modesti, (...) sono qualitativamente un'iniziativa di grande rilievo per ciò che significano in

⁶ <http://www.santegidio.org/pageID/3/langID/it/itemID/20256/Da-oggi-i-corridoi-umani-tari-per-i-rifugiati-anche-in-Francia-firmato-stamattina-l-accordo-all-Eliseo.html>.

termini di speranza, di rispetto della vita umana, di procedure innovative, e per tutto ciò che stanno animando intorno a loro, non più solo in Italia ma in Europa”⁷.

Nel frattempo qualcosa si sta muovendo anche in Spagna, con dichiarazioni impegnative del card. Osoro Sierra, arcivescovo di Madrid e del presidente della Conferenza episcopale spagnola, mons. Bazquez Perez, come anche di esponenti di Stato. A livello ecclesiale anche la Polonia ha espresso il desiderio di muoversi in questa direzione. Non siamo più allo stadio del progetto-pilota o sperimentale. Siamo ormai nella casistica delle *best practices* e delle soluzioni replicabili.

Sul convivere e l'integrazione si gioca gran parte del futuro dell'Europa. Il nostro continente è attraversato da venti di paura e di sfiducia. “Nel volgere di pochissimi anni – ha scritto un intellettuale europeista convinto – tutti quei vecchi fatali preconcetti che il dopoguerra credeva di aver seppellito per sempre – razza, frontiere, identità religiose, paura dell'altro e ripiegamento su di sé – sono tornati e stanno prendendo il sopravvento”⁸. I corridoi umanitari sono una grande risposta al sogno di un'Europa per cui i diritti umani e la democrazia non sono soltanto la “sua ultima utopia”⁹.

5. Conclusione

Non viviamo in un'epoca totalmente inedita per quanto riguarda gli spostamenti di popolazioni. Dopo la guerra del Vietnam, l'Occidente ha accolto 1,3 milioni di rifugiati dall'Indocina. Se un trasferimento così esteso è già avvenuto con successo, è possibile ottenere di nuovo lo stesso risultato: un flusso di migranti di pochi milioni di persone può essere assorbito da una comunità di più di 500 milioni di persone.

Davanti al rafforzarsi critico dell'ondata di rifugiati, cioè dal 2013, un po' ovunque in Europa c'è stata la spontanea reazione di tanta gente che autonomamente e silenziosamente ha deciso di accogliere, salvare, aiutare senza ascoltare i cattivi maestri della paura e gli strepitii dei partiti xenofobi.

La fede di Abramo unisce le tre grandi religioni. È la fede di un nomade, di un esule, di un migrante. La nuova Europa che possiamo costruire si basa non solo sull'identità delle origini o sull'appartenenza ad un luogo, ma su quell'identità altrettanto vera e profonda che si realizza oltrepassando i confini, in

⁷G. Sangiorgi, *op. cit.*, p. 48.

⁸B. Guetta, *Intima convinzione. Come sono diventato europeo*, Torino 2017, p. 12.

⁹Discorso di Papa Francesco al conferimento del Premio Carlo Magno, ora in, Papa Francesco, *Sognare l'Europa*, Bologna 2017, pp-57-74.

quella costruzione di sé che è cambiamento, incontro, meticcio, contaminazione con l'altro. Non c'è civiltà, vorrei dire non ci sarà un'identità europea, senza questo continuo uscire da sé e incontro con l'altro, senza quel sentirsi a proprio agio nella complessità delle differenze.

II

FRONTIERE E CONFINI, TRA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E RIVENDICAZIONI IDENTITARIE

LA TUTELA DELLE MINORANZE E IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Roberto Giuffrida

1. *Gli elementi distintivi dei gruppi minoritari; la coesistenza di un'identità individuale e collettiva; il diritto dei singoli a non subire disparità di trattamento nelle libere scelte individuali; il lento riconoscimento, a livello internazionale, dei diritti delle minoranze*

Il concetto di minoranza ha da sempre suscitato ampie riflessioni e l'elaborazione di varie teorie nel campo giuridico con l'intento di ridurre ad unità un complesso di fattori di natura politica, economica, sociale, storica e religiosa che possono guidarci nella ricerca di definizioni da applicare in maniera universale a determinati gruppi di persone, non in posizione dominante, all'interno di uno Stato¹. E così il concetto di minoranza si riferisce in genere ad una collettività di esseri umani che condivide una o più particolari caratteristiche quali una tradizione storica comune, un'identità razziale, etnica, culturale, linguistica, religiosa, o interessi economici legati ad un territorio determinato. In sostanza questo concetto può del tutto essere assimilato alla nozione di popolo che ritroviamo in alcuni trattati o strumenti internazionali². E quindi, come si vedrà, l'unico elemento distintivo che possiamo accertare tra i due concetti, di popolo e di minoranza, è legato alla presa di coscienza o manifestazione di volontà di ogni collettività sull'esistenza di alcuni elementi distintivi che ci proponiamo di analizzare.

E ovviamente a seconda della definizione giuridica che si attribuisce al concetto di minoranza può corrispondere un modello diverso di tutela per i suoi

¹ Sulla definizione di minoranza vedi C. Zanghi, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XX, Roma 1996, p. 1 ss.

² Cfr. ad esempio in tal senso la Dichiarazione, non vincolante, dei diritti dei popoli indigeni del 13 settembre 2007 adottata a New York dall'Assemblea generale dell'NU. Sul punto vedi C.R. Monaco e Curti Gialdino, *Diritto internazionale pubblico*, Torino 2009, p. 448.

componenti. A queste difficoltà va aggiunta la circostanza che in genere gli atti internazionali utilizzano nozioni tra loro diverse per individuare il fenomeno, proprio con l'intento di non attribuire un particolare significato formale ad un unico concetto di minoranza ma inserendo nel loro testo normativo altri elementi, quali ad esempio il riferimento a gruppi etnici, razziali, religiosi o linguistici³. Questo approccio viene con maggior enfasi evidenziato nelle legislazioni nazionali degli Stati che affrontano problemi di convivenza con le loro minoranze⁴.

Si assiste comunque, a partire dall'adozione dell'art 27 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 che sarà esaminato in seguito⁵, al rafforzamento di un sistema di tutela dei diritti dell'uomo che tende a concepire in maniera individuale, con il riconoscimento del principio di non discriminazione l'esercizio di alcuni diritti collettivi tradizionalmente attribuiti ai gruppi minoritari⁶.

In sostanza l'aspirazione di ciascun individuo di appartenere ad una determinata comunità, per preservarne le tradizioni nell'ambito di una società più globale, viene riconosciuta come un arricchimento della sua identità, in quanto questa sarebbe il risultato di una serie di tratti distintivi che si possono tra loro sovrapporre. Così, ad esempio, l'uso di una lingua o il seguire un regime alimentare caratteristico di un gruppo minoritario sarebbero tutti elementi che insieme concorrono per definire l'identità di ciascun individuo. Questa concezione ovviamente attribuisce una minore importanza alla salvaguardia di un'identità collettiva, in quanto quest'ultima viene ritenuta troppo rigida e non più in grado, in una società moderna, di far fronte alle molteplici esigenze dei singoli⁷. E così le principali aspirazioni dei gruppi minoritari ricadrebbero sempre nel campo di applicazione del diritto dei singoli a non subire disparità di trattamento nelle libere scelte personali, non ritenendosi giustificato il riconoscimento di particolari situazioni giuridiche soggettive anche in settori che, in linea teorica, potrebbero giustificare delle azioni collettive. Si pensi, ad esempio, alle disparità di trattamento riguardanti l'età, il genere, le opinioni politiche, l'origine sociale, la casta, la fortuna, o il luogo di nascita⁸.

³ Così C. Zanghi, cit., p. 5.

⁴ Il termine minoranza comunque può dar luogo a confusione a seconda dei parametri che vengono utilizzati, come in Cina, dove la popolazione non di etnia Hans, pur rappresentando il 10% del totale, occupa il 60% del territorio. Qui viene garantita solo una limitata autonomia regionale etnica, sul punto vedi C. Marin, *Modèles de cohabitation*, in *Manière de voir*, *L'engrenage identitaire*, n. 152, aprile-maggio 2017, p. 14.

⁵ Il Patto è stato adottato il 16 dicembre 1966 a New York.

⁶ Cfr. in tal senso F. Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano 1995, p. 72.

⁷ Cfr. V. Descombes, *Identités à la carte*, in *Manière de voir*, cit., p. 5.

⁸ Si noti che anche lo Statuto della Corte penale internazionale, nel suo art. 21 punto 3,

Il difficile inquadramento giuridico del regime da applicare deriva anche dal fatto che le discriminazioni da ultimo evidenziate sono richiamate da alcune norme internazionali che si propongono anche di eliminare forme di disparità di trattamento, più tradizionali, riguardanti la nazionalità, la razza, la religione, la lingua e la cultura, che nel passato hanno giustificato, e continuano a giustificare, legittime rivendicazioni da parte di gruppi minoritari⁹.

Storicamente, a livello internazionale, a partire dai primi trattati conclusi nel XVII secolo si è dapprima cercato di garantire la libertà di culto, come ad esempio è avvenuto per la prima volta con il famoso Editto di Nantes emanato da Enrico IV nel 1598 a favore degli Ugonotti. Tuttavia, in maniera più limitata, in altre occasioni successive, come previsto nel Trattato di Westphalia del 1648, tale libertà veniva riconosciuta solo ai principi regnanti secondo il noto brocardo *cuius regio eius religio*¹⁰. E se vogliamo, solo più tardi, nel Protocollo finale del Congresso di Vienna del 1815, comparvero delle disposizioni esplicite a favore di una minoranza nazionale, quella polacca¹¹.

Comunque è solo alla fine del primo conflitto mondiale che vengono conclusi una serie di trattati internazionali aventi come specifico oggetto di garantire in Europa un'esistenza pacifica e una collaborazione cordiale tra le varie comunità in un periodo in cui le idee, che propugnavano un rigido nazionalismo come fattore di coesione, avevano ormai investito tutto il continente¹². Tuttavia il siste-

prevede che l'applicazione e l'interpretazione del diritto applicato dalla Corte avvenga nel rispetto dei diritti dell'uomo internazionalmente riconosciuti e senza discriminazioni individuali fondate su ragioni quali il genere sessuale, l'età, la razza, il colore, la lingua, la religione o il credo, le opinioni politiche o le altre convenzioni, la nazionalità, l'origine etnica o sociale, le condizioni economiche, la nascita o le altre condizioni personali. Sulle discriminazioni di casta che si verificano in Gran Bretagna in seno alla minoranza indiana, vedi *Les castes s'exportent au Royaume-Uni*, in *Manière de voir*, cit., p. 40.

⁹ Vedi *infra* il par. 3. Sulle rivendicazioni storiche delle minoranze vedi ancora C. Zanghì, cit., p. 1 ss.

¹⁰ Gli storici concordano nel sostenere che l'Editto non possa considerarsi un atto di grazie reale o una dichiarazione filosofica di tolleranza ma un vero proprio compromesso stipulato tra la monarchia e la forte minoranza ugonotta, alla quale venivano riconosciuti estesi poteri sovrani quali un governo autonomo e un esercito. Tuttavia secondo H.A.L. Fischer, l'Editto di Nantes "è notevole nella storia della civiltà come primo pubblico riconoscimento del fatto che nello stesso Stato possano coesistere più comunità religiose", *Storia d'Europa*, II, Bari 1938, p. 163.

¹¹ Secondo l'art. 1, citato nel testo, ai sudditi polacchi doveva essere riconosciuto dalla Russia, dall'Austria e dalla Prussia il diritto di ottenere una rappresentazione e delle istituzioni nazionali "reglées d'après le mode d'existence que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder".

¹² Questi trattati, con riferimento alla tutela delle minoranze, appaiono abbastanza uniformi quanto al loro obiettivo, in tal senso vedi il parere reso dalla Corte permanente di giu-

ma previsto non è riuscito a rispondere alle rivendicazioni provenienti dai gruppi minoritari anche per la mancanza di specifici meccanismi di garanzia a livello internazionale, infatti il Patto della Società delle Nazioni non prevedeva alcuna disposizione sulle minoranze. Tuttavia alcune norme convenzionali contenevano delle forme di garanzia indiretta, come ad esempio l'art 12 del Trattato di Versailles del 28 giugno del 1919 sulla Polonia che dichiarava non modificabili le disposizioni poste a tutela dei gruppi minoritari, senza il previo consenso della maggioranza dei componenti del Consiglio della Società delle Nazioni¹³.

In fondo, secondo alcuni, alla fine del primo conflitto mondiale il problema in esame, pur di dimensioni numericamente importanti, riguardava un numero ristretto di Stati europei e gruppi minoritari che avevano legami molto forti con dei territori ben delimitati rispetto al resto della popolazione¹⁴. Inoltre le rivendicazioni dei gruppi minoritari riguardavano diritti che dobbiamo considerare tra loro correlati e complementari: utilizzare la propria lingua, godere della propria cultura, professare e praticare la propria religione o culto. La garanzia per gli individui appartenenti ad una minoranza doveva giocoforza ricomprendere tutti questi diritti in quanto l'eventuale esclusione dal godimento di uno di essi avrebbe di certo comportato delle discriminazioni rispetto all'esercizio degli altri¹⁵.

Così è proprio l'esercizio di diritti fondamentali nel campo linguistico, culturale e religioso che ha più profondamente connotato le rivendicazioni dei gruppi minoritari, anche se ovviamente le discriminazioni basate sulla nazionalità o la razza potevano ben riguardare altre limitazioni, come ad esempio accedere a certe carriere pubbliche o ottenere un'adeguata rappresentazione sul piano politico.

Tuttavia le discriminazioni ora citate, basate sulla nazionalità, la razza, la lingua, la cultura e la religione, in tanto potevano essere identificate in quanto i componenti di un gruppo minoritario avessero la stessa cittadinanza del resto della popolazione di uno Stato. E quindi questo requisito è stato a lungo richie-

stizia internazionale il 6 aprile 1935 nel caso *Ecoles minoritaires en Albanie*, in *Publications de la Cour*, série A/B, n. 64, p. 17. A titolo di esempio cfr. il Trattato di Versailles del 28 giugno 1919 sulla minoranze in Polonia, il Trattato di Saint Germain-en-Laye del 10 settembre 1919 sulle minoranze in Cecoslovacchia e nello Stato Serbo-Croato-Sloveno e il Trattato di Sévres del 10 agosto 1920 sulle minoranze in Grecia. Secondo F. Lattanzi, "accordi di questo genere trovavano anche essi una giustificazione nel fatto che il gruppo minoritario era sostanzialmente in una posizione di estraneità rispetto al gruppo nazionale rappresentato dal governo al potere in un determinato Stato", *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano 1983, p. 8.

¹³ In tal senso vedi C. Zanghi, cit., p. 2.

¹⁴ In tal senso vedi F. Capotorti, cit., p. 72.

¹⁵ In effetti, sino ad allora il diritto di utilizzare una lingua minoritaria era stato previsto soltanto nel Protocollo finale del Congresso di Vienna del 1815 a favore del polacco all'interno del territorio di Pozdam.

sto, unitamente a quello di non godere di una posizione dominante, per qualificare un gruppo di individui come minoritario¹⁶. Come si vede il concetto di minoranza non dovrebbe essere identificato in termini numerici ma in relazione alla posizione non dominante assunta da un certo gruppo nell'ambito di un ordinamento.

Invece, ci sembra che il requisito della cittadinanza non ha più ragione di esistere ma debba essere sostituito con altri elementi che tengano conto non soltanto dei soggetti comunque residenti in un determinato territorio ma dei costanti flussi migratori attualmente esistenti. Sulla non rilevanza del requisito della cittadinanza si esprime chiaramente l'art. 1 punto 2 della Convenzione internazionale di New York del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale¹⁷.

Infine è importante sottolineare che, già al momento della loro firma, le norme internazionali poste a tutela delle minoranze alla fine del primo conflitto mondiale venivano considerate avere effetti *erga omnes*, nel senso che la loro eventuale violazione avrebbe potuto comportare l'insorgere di una controversia nei confronti di una qualsiasi delle Potenze membro del Consiglio della Società delle Nazioni¹⁸.

2. *Il sistema di protezione predisposto dopo il secondo conflitto mondiale; il ruolo sempre crescente accordato al principio di non discriminazione individuale*

Come si è osservato il sistema di protezione predisposto a livello internazionale, alla fine del primo conflitto mondiale, proprio per la mancanza di meccanismi di tutela che permettessero rimedi effettivi, non ha funzionato e quindi

¹⁶ Secondo la definizione pubblicata nel 1977 di F. Capotorti, relatore speciale della Sottocommissione delle NU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, per minoranza si dovrebbe intendere “*un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri cittadini dello Stato, possiedono, dal punto di vista etnico, religioso o linguistico, caratteristiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e manifestano anche un sentimento di solidarietà allo scopo di preservare la loro cultura, la loro tradizione, la loro religione e la loro lingua*”, in tal senso vedi C. Zanghi, cit., p. 5 e C. Curti Gialdino, cit., p. 446.

¹⁷ La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea generale delle NU il 9 marzo 1993. Storicamente anche la Corte permanente di giustizia internazionale si era espressa in questo senso nel parere reso il 4 febbraio 1932 nel caso *Traitements des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, in *Publications de la Cour*, série A/B n. 44, p. 30.

¹⁸ Cfr. in tale senso l'art 11 del Trattato di Saint Germain-en-Laye del 10 settembre 1919 sulle minoranze esistenti nello Stato serbo-croato-sloveno. Sul punto vedi F. Lattanzi, cit., p. 135.

con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite tale sistema è stato sostituito, a livello normativo, da singole disposizioni a contenuto limitato. Queste con estrema cautela hanno definito i diritti protetti e indicato i destinatari di tali diritti e cioè, individualmente, i singoli appartenenti a gruppi di minoranza. Si è così confidato nella creazione e sviluppo di un sistema internazionale posto a tutela dei diritti dell'uomo mediante l'effettiva affermazione di un principio di non discriminazione, sancito a vantaggio di tutti.

Il principio di non discriminazione, riconosciuto dall'art. 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come diritto fondamentale, è stato innanzitutto meglio specificato in via generale dall'art. 27 e da una serie di altre disposizioni contenute nel Patto sui diritti civili e politici del 1966. Più in particolare dall'art. 24 riguardante i bambini e dall'art. 25 riguardante la partecipazione alla vita politica di uno Stato¹⁹. Inoltre il successivo art. 26 vieta qualsiasi discriminazione di fatto o di diritto contenute o comunque derivanti da una normativa nazionale e tale divieto ha un valore assoluto in quanto esso non deve essere collegato alla lesione di un diritto sancito dallo stesso Patto, a differenza di quanto avviene con l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950²⁰.

Comunque il rispetto del principio di non discriminazione, deve considerarsi uno degli strumenti che possono meglio realizzare concretamente tutti gli altri diritti garantiti dal citato Patto. Tuttavia, il contenuto dell'art. 27, norma da ritenersi fondamentale, è stato giudicato troppo generico anche se si è apprezzato il lodevole intento di garantire la libertà di scelta degli individui e non intralciare il loro processo di integrazione, sempre possibile da parte dei singoli componenti di un gruppo minoritario, con il resto della popolazione di uno Stato²¹. L'articolo infatti si riferisce sempre individualmente a persone "*appartenenti a*

¹⁹ Recita l'art 27 "*Negli Stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del proprio gruppo, una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua*".

²⁰ In effetti l'art 26, che sancisce l'uguaglianza di fronte alla legge prevede in maniera assoluta che questa "*deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti i cittadini una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica, o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione*". Mentre, ad esempio, l'art. 14 sul divieto di discriminazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali limita il suo campo di applicazione ai diritti e alle libertà "*riconosciuti*" dalla stessa Convenzione.

²¹ Per alcuni in relazione alla professione di una religione e all'uso di una lingua, si può notare con più frequenza questo desiderio di assimilazione, vedi sul punto S. Braibant e D. Vidal, *Juifs de France en perte de repères*, in *Manière de voir*, cit., p. 76.

minoranze” e non a gruppi minoritari in senso collettivo²². Inoltre, la formula negativa utilizzata formalmente presuppone che i diritti ivi sanciti siano stati già riconosciuti e quindi non sembra prevedere o legittimare, in capo agli organi nazionali, particolari obblighi positivi o, secondo la formula inglese più in uso, *affirmative actions*. Tuttavia, la disposizione in esame sancisce pur sempre l’esistenza di un dovere di protezione generale a favore degli individui appartenenti a minoranze e pertanto essa non può essere interpretata nel senso di limitarsi ad imporre agli organi nazionali un atteggiamento passivo di non discriminazione²³.

Quest’ultima interpretazione è avvalorata dal testo del precedente art. 2, punto 1, dove si prevede un obbligo per gli Stati contraenti di garantire effettivamente i diritti riconosciuti dal citato Patto a tutti gli individui che si trovino entro il loro territorio o siano sottoposti alla loro giurisdizione, “*senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione*”.

3. *Lo status attribuito ai componenti del gruppo minoritario; la configurazione di diritti individuali e collettivi sul piano sostanziale e processuale; il campo di applicazione del principio di non discriminazione*

Conviene a questo punto esaminare quale contenuto è stato attribuito dalle norme internazionali allo *status* riconosciuto ai componenti dei gruppi minoritari cercando di precisare l’insieme dei diritti e obblighi, tra loro coordinati, che possiamo far discendere da tale riconoscimento. Inoltre, è sempre lecito domandarsi, e lo vedremo in seguito, come individuare e definire i criteri di collegamento che legano un individuo ad un gruppo minoritario.

La prima constatazione che si impone è che questi diritti e obblighi possono essere configurati, a seconda delle circostanze, sia come situazione giuridiche individuali che collettive. Così occorre innanzitutto analizzare se un diritto at-

²² Vedi *supra* nota 19.

²³ In tal senso vedi la Risoluzione, non vincolante, n. 47/135 dell’8 dicembre 1992, adottata dall’Assemblea generale delle NU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, dove in modo chiaro, all’art. 4, si dichiara che “*Gli Stati adotteranno misure, ove necessario, per assicurare che le persone appartenenti a minoranza possano esercitare pienamente ed effettivamente tutti i loro diritti umani e libertà fondamentali senza alcuna discriminazione e in piena uguaglianza di fronte alla legge*”. Inoltre all’art. 1 si afferma, in via generale, che gli Stati devono adottare “*idonee misure legislative*” per conseguire gli obiettivi previsti dalla Risoluzione. Sul punto vedi C. Zanghi, cit., p. 4.

tribuito ad un soggetto possa essere esercitato in maniera individuale o collettiva. Più precisamente, un diritto attribuito ad un soggetto, può essere esercitato sia individualmente, in quanto membro appartenente ad un gruppo minoritario, e sia, in senso collettivo, in comune con altri soggetti. In questa seconda ipotesi gli effetti e le conseguenze dell'esercizio di questo diritto, e cioè le azioni intraprese sia sul piano sostanziale che procedurale sia da un singolo che contemporaneamente da un gruppo di persone, potranno riguardare anche la sfera giuridica di altri soggetti in quanto membri di una minoranza²⁴.

Non è certo agevole accertare con precisione se le norme internazionali abbiano inteso attribuire delle situazioni giuridiche attive o passive da esercitarsi in maniera individuale o collettiva, nel senso prima chiarito. Entrambe le possibilità, ad esempio, sono correttamente previste dall'art. 3 della, già citata Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle NU il 18 dicembre 1992, che recita "*le persone appartenenti a minoranza possono esercitare i loro diritti (omissis) sia individualmente sia in comunità con gli altri membri del proprio gruppo senza discriminazione alcuna*"²⁵.

Come esempi di diritti esercitabili collettivamente la dottrina riporta il diritto all'autodeterminazione menzionato dagli artt. 1 e 55 della Carta delle NU, nonché dall'art. 1 di entrambi i Patti del 1966. Ma l'autodeterminazione non è ammessa dal diritto internazionale se non nei limiti di una reazione ad un regime coloniale o in caso di occupazione di un territorio da parte di uno Stato straniero²⁶. Mentre dal lato passivo obblighi collettivi si possono storicamente riscontrare nei trasferimenti previsti per alcune popolazioni, in genere seguendo un criterio di appartenenza nazionale o linguistica, da alcuni accordi internazionali, come ad esempio è avvenuto in Grecia, Turchia e in Alto Adige²⁷. Ricordiamo

²⁴ Gli effetti delle azioni c.d. collettive sono ovviamente regolate dalle norme degli ordinamenti nazionali sia per quel che concerne la procedura da seguire che la possibilità di estendere i benefici di eventuali pronunce favorevoli a altri soggetti che si trovano nella stessa posizione giuridica di coloro, che hanno iniziato le stesse azioni. Le facilitazioni per l'attore possono riguardare sia il diritto sostanziale, con la previsione di norme per lui più favorevoli, sia, come avviene ad esempio negli Stati Uniti con le *class action*, il diritto processuale con la previsione di particolari agevolazioni sull'onere della prova.

²⁵ Vedi *supra* nota 23.

²⁶ Infatti il diritto all'autodeterminazione viene spesso definito un diritto umano collettivo, così F. Capotorti, cit., p. 71. Tale diritto è sancito, come indicato nel testo, sia dalla Carta delle NU che dall'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi stipulati a New York il 16 dicembre 1966. Vedi nello stesso senso l'art. 20 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981.

²⁷ Il Trattato di Losanna del 27 luglio 1923 firmato tra la Turchia e le potenze dell'intesa alla fine della prima guerra mondiale, in sostituzione di quello di Sévres denunciato dalla Turchia, si proponeva di garantire le minoranze greca e turca, residenti rispettivamente in

che l'espulsione collettiva degli stranieri è formalmente vietata dall'art. 12 punto 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 che prevede anche una definizione di questa fattispecie. Infatti per questa norma, che non contiene alcun riferimento al termine minoranza, "*l'espulsione collettiva è quella che tocca globalmente gruppi nazionali, razziali, etnici o religiosi*".

Come si vede, nell'accezione più lata, l'esercizio collettivo di situazioni giuridiche soggettive non trova un effettivo riscontro nella realtà se non in ipotesi da ritenersi illegittime o non praticabili nel concreto.

Riteniamo quindi che, in verità, l'attribuzione di un diritto collettivo debba riguardare l'ipotesi prima prospettata in cui i componenti di un gruppo minoritario possano esercitare, ma sempre a titolo individuale, ma ovviamente anche insieme ad altri nella stessa posizione in un unico procedimento, un diritto con la possibilità di estendere i benefici delle loro azioni, sia sul piano del diritto sostanziale che procedurale, a tutti i membri dello stesso gruppo. Il caso da ultimo indicato è ovviamente differente da quello in cui un diritto possa essere esercitato individualmente, sempre esclusivamente da soggetti appartenenti ad un gruppo minoritario, ma senza che vi siano ricadute nella sfera giuridica di altri membri dello stesso gruppo.

Alla luce delle considerazioni sin ora svolte, conviene sempre distinguere la tutela offerta ai singoli in quanto appartenenti ad un gruppo di minoranza dalla tutela loro derivante dall'applicazione del principio di non discriminazione. Va subito chiarito che il campo di applicazione di questo principio è andato nel tempo estendendosi.

Così ad esempio il citato art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo prevede che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella stessa convenzione deve essere assicurato *senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione*. Come si vede qui le discriminazioni di cui possono essere vittime gli appartenenti a una minoranza vengono tenute formalmente distinte dalle altre forme di discriminazioni. Il testo dei più recenti art. 1 della Convenzione americana sui diritti umani del 1969 e art 2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, nel sancire il divieto di discriminazione, pur avendo un contenuto simile al citato art 14, non attuano uno specifico riferimento alle minoranze ma ambe-

Turchia e in Grecia, mediante un trasferimento forzato di queste popolazioni secondo un criterio nazionale. Il sistema previsto, per la prima volta nella storia di tale entità, ha costretto circa 400.000 greci a lasciare la Turchia e circa 25.000 turchi a lasciare la Grecia. Un trasferimento in Germania su base volontaria, sempre accompagnato da misure vessatorie, fu invece previsto dall'accordo italo-tedesco del 23 giugno 1939 per gli appartenenti alla minoranza tedesca residenti in Alto Adige.

due inseriscono le discriminazioni derivanti dalla condizione economica o sociale di una persona²⁸.

Ancora più di recente, nell'ambito dell'ordinamento europeo, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 2007, prevede nel suo art. 21, il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata, "*sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*". Come si vede in questa disposizione, oltre al riferimento all'appartenenza ad una minoranza nazionale, sono state aggiunte alcune forme di discriminazione che in precedenza non erano state previste dagli strumenti internazionali prima citati, come ad esempio quelle derivanti dalle caratteristiche genetiche, la disabilità e l'orientamento sessuale.

Da quanto detto si evince la tendenza a specificare maggiormente le diverse categorie dei diritti e degli obblighi nel campo dei diritti umani fondamentali, e tale tendenza deve sempre essere accolta con favore in quanto consente una più specifica applicazione delle norme, individuando meglio i destinatari di una determinata forma di protezione²⁹.

4. *La definizione di minoranza; i criteri oggettivo e soggettivo per individuare il legame che deve sussistere tra un individuo e un gruppo minoritario*

Un altro elemento che merita la nostra attenzione è proprio il legame che deve sussistere tra un individuo con un gruppo minoritario affinché questo individuo possa considerarsi appartenere a pieno titolo allo stesso gruppo ed esercitare i diritti previsti dallo *status* accordato ai suoi componenti. La questione ovviamente investe il problema della definizione giuridica di minoranza che non è stato mai risolto nel tempo né a livello internazionale né nell'ambito delle principali organizzazioni sovranazionali. E questo è avvenuto proprio per le critiche che hanno accompagnato qualsiasi tentativo di formulare una definizione valida

²⁸ Infatti l'art. 1 della Convenzione americana sui diritti umani prevede tra i motivi di discriminazione derivanti da considerazioni economico sociali quelle di origine sociale, di condizione economica, di nascita e di ogni altra condizione sociale, mentre l'art. 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli prevede, sempre tra i motivi economico sociali, quelli derivanti dall'origine sociale, di fortuna e di nascita.

²⁹ In questo senso vedi N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino 1990, p. 61 e A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari 1994, p. 74. Va comunque ricordato che per la prima volta nell'ordinamento europeo è stato inserito, nell'art. 2 del TUE, un riferimento ai diritti delle minoranze.

per ogni circostanza, in ogni luogo e in ogni periodo storico.

Le teorie elaborate in maniera empirica partono dalla constatazione che la definizione di minoranza si deve giocoforza basare su due criteri principali, uno oggettivo e l'altro soggettivo³⁰. Da un lato infatti, in maniera oggettiva, deve esistere un forte legame tra una comunità e un determinato territorio che in tanto possa giustificare l'esistenza di un'affinità tra i componenti della stessa comunità. Il gruppo minoritario, inoltre, deve essere composto da un numero sufficiente di individui in grado di conservare le particolari caratteristiche esistenti tra loro e il resto della popolazione, tenuto anche conto dell'estensione territoriale in cui la minoranza è presente³¹. Tuttavia, l'elemento che più consente di connotare in maniera più precisa il termine minoranza è di sicuro quello soggettivo e cioè la manifestazione, anche implicita, da parte di un individuo della sua volontà di mantenere e preservare il carattere distintivo delle tradizioni che caratterizzano una determinata comunità, per poterle trasmetterle alle generazioni future³². Deve quindi sussistere un sentimento di solidarietà che abbia come scopo quello di preservare, a seconda delle circostanze, un particolare elemento distintivo ad esempio culturale o religioso³³. Oppure, questa manifestazione di volontà può direttamente riguardare il senso di appartenenza ad una determinata etnia o nazionalità. Sul punto, alcune volte, è sufficiente la prova della sussistenza di una mentalità differente da parte di un individuo, anche nell'ambito della stessa etnia, affinché questi possa considerarsi appartenere ad un gruppo minoritario: in altre parole, alcune volte, non si renderebbe necessaria una chiara manifestazione di volontà nel senso prima descritto³⁴.

Riteniamo comunque, dal punto di vista soggettivo, che un individuo, appartenente ad una minoranza, debba sempre manifestare la propria volontà di non cercare di venire assimilato dal gruppo dominante, anche se la preservazione di una lingua minoritaria non dovrebbe mai rappresentare un ostacolo all'appren-

³⁰ In tal senso vedi C. Zanghì, cit., p. 5, il quale sottolinea tuttavia come storicamente la Corte permanente di giustizia internazionale, nella sentenza resa il 26 aprile 1928, nel caso *Droits de minorités en Haute Silésie, écoles minoritaires*, abbia espresso un'opinione contraria, non ritenendo necessario avvalersi del criterio soggettivo, *Publications de la Cour*, série A, n. 15, p. 32.

³¹ Sul punto vedi C. Zanghì, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli in Rivista dei diritti dell'uomo*, 1993, p. 405 ss.

³² Del resto la necessità che vi sia una manifestazione di volontà di un soggetto circa la sua appartenenza ad una minoranza si ricava anche dal testo dell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici del 1966.

³³ Ovviamente questo sentimento di solidarietà può anche essere implicito non essendo ipotizzabile predeterminare le modalità in cui lo stesso si possa estrinsecare.

³⁴ Sul punto vedi C. Zanghì, voce *Minoranze etnico linguistiche*, cit., p. 6.

dimento della lingua parlata dall'insieme della comunità più vasta esistente in uno Stato³⁵.

5. *Gli obblighi negativi e positivi imposti agli organi nazionali*

Gli obblighi previsti dalla normativa internazionale per la protezione delle minoranze sono tradizionalmente suddivisi in positivi e negativi. In questa materia, il più delle volte infatti, non è sufficiente limitarsi al rispetto degli obblighi negativi e quindi del dovere di non interferire con le iniziative private dei gruppi di minoranza. Occorre invece, a seconda delle circostanze, prevedere delle misure particolari, c.d. misure di discriminazione positive o *affirmative actions*, a favore di alcuni gruppi di individui per consentire loro di raggiungere un'eguaglianza sostanziale con gli altri soggetti ed un'effettiva partecipazione alle decisioni prese a livello nazionale, senza tuttavia dar luogo a condizioni di privilegio che alla lunga vengono risentite dall'opinione pubblica come vessatorie in quanto contrarie allo stesso principio di non discriminazione³⁶.

Tra gli obblighi negativi di sicuro imposti agli Stati, in particolare dall'art. 27 e da altre disposizioni del Patto sui diritti civili e politici del 1966, vi è quello di non opporsi al legittimo diritto di ciascun individuo di assimilarsi con la maggioranza della popolazione di uno Stato. Del resto tale fenomeno avviene spesso nella pratica di una religione, nell'utilizzo di una lingua o nel godimento delle tradizioni e della cultura di un paese³⁷.

Invece, non è sempre facile interpretare in maniera corretta le norme internazionali che impongono obblighi positivi agli Stati e cioè obblighi di promuovere le affinità e preservare le identità dei gruppi minoritari, mediante l'emanazione di atti aventi efficacia normativa o amministrativa. In maniera esplicita questi obblighi positivi sono previsti, ad esempio, dall'art. 18 punto 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 a favore delle donne e dei bam-

³⁵ Così l'art. 5 della Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco il 14 dicembre 1960. Sugli interessanti tentativi in Algeria di introdurre nell'insegnamento scolastico, accanto all'arabo classico, la lingua effettivamente parlata nel paese, vedi A. Belkaid, *En Algérie, l'école au défi des langues*, in *Manière de voir*, cit., p. 43.

³⁶ Vedi *supra* nota 24 il riferimento agli artt. 1 e 4 della Risoluzione n. 43/135 adottata dalla Assemblea generale delle NU il 18 dicembre 1992. Sui problemi sollevati dalle politiche nazionali implicanti *affirmative actions* o discriminazioni positive in Africa del Sud, vedi J. Rossouw, *L'Afrique du Sud dans le piège des quotas*, in *Manière de voir*, cit., p. 50. Gli stessi problemi peraltro si sono riscontrati in India e negli Stati Uniti d'America.

³⁷ Sul punto vedi ancora F. Capotorti, cit., p. 72.

bini e dagli artt. 1 e 4 della Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle NU il 18 dicembre 1992³⁸.

Tuttavia dobbiamo rilevare che questi obblighi positivi sono invece in genere formalmente esclusi dalle principali norme internazionali, come ad esempio l'art. 26 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 il quale si propone soltanto di eliminare le discriminazioni già previste da una normativa vigente in un determinato paese. Quindi tale articolo non sembra legittimare obblighi positivi di adottare atti o provvedimenti al fine di modificare, innovandolo, un ordinamento giuridico nazionale³⁹. Però si deve rilevare che, come già osservato in precedenza, l'art. 26 deve pur sempre essere interpretato anche alla luce dell'art. 2 dello stesso Patto che prevede di sicuro, nel suo punto 2, un obbligo positivo di compiere *“i passi necessari per l'adozione di misure legislative o d'altro genere che possano rendere effettivi i diritti riconosciuti nel presente Patto, qualora non vi provvedano già le misure legislative o d'altro genere in vigore”*. E comunque ci sembra chiaro che la formulazione di obblighi positivi può sollevare dubbi interpretativi che non possono essere risolti seguendo regole generali ma tenendo conto, caso per caso, di tutti gli elementi da ponderare.

6. Conclusioni

Le considerazioni sin ora svolte ci consentono di formulare alcune conclusioni. La continua espansione e specificazione del principio di non discriminazione, e quindi delle numerose situazioni soggettive ad esso correlate, ha provocato una sua sovrapposizione con i diritti tradizionalmente attribuiti ai componenti delle minoranze. Questo trend, da noi sottolineato, senza dubbio consente di non accentuare i contrasti politici che possono sussistere o svilupparsi tra i membri di una minoranza e il resto della popolazione di uno Stato.

³⁸ Vedi *supra* nota 23. In particolare l'art. 18 punto 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli recita in maniera chiara: *“Lo Stato ha il dovere di provvedere all'eliminazione di qualsiasi discriminazione contro la donna e di assicurare la protezione dei diritti della donna e del bambino quali stipulati nelle dichiarazioni e nelle convenzioni internazionali”*.

³⁹ In tal senso vedi le conclusioni del Comitato sui diritti dell'uomo del 9 aprile 1987 che si trovano nella sua Comunicazione n. 182/1984 par. 12 dove si legge *“Sebbene l'art. 26 esiga che la legislazione proibisca la discriminazione, esso in quanto tale, non comporta alcun obbligo circa i settori che la legislazione dovrebbe trattare. Così, esso non impone allo Stato, ad esempio, di promulgare leggi che predispongono una previdenza sociale. Tuttavia, se siffatta legislazione è adottata in virtù del potere sovrano di uno Stato, allora la legislazione in questione deve rispettare l'art. 26”*. Sul punto vedi A. Bultrini, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Torino 2004, p. 199.

Inoltre, ci sembra chiaro che l'esercizio individuale del diritto alla non discriminazione deve essere attribuito a qualsiasi soggetto che si trovi entro l'ambito giurisdizionale o il controllo di un determinato Stato, senza che possa essere richiesto il possesso di determinati requisiti come la cittadinanza o la residenza. Quanto detto, ovviamente, assume particolare rilevanza nell'attuale periodo storico in cui viviamo dove sorgono, all'interno di ciascuna comunità territoriale, problemi sociali di convivenza e di assimilazione tra gruppi diversi.

Tuttavia, è indubbio che il riconoscimento di uno *status* particolare, in grado di garantire determinati diritti agli appartenenti ad un gruppo minoritario, deve considerarsi una forma di tutela avanzata in quanto consente di meglio individuare i beneficiari degli obblighi positivi e negativi, nel senso da noi evidenziato, imposti agli organi nazionali per pervenire ad una effettiva parità sostanziale tra tutti i cittadini di un paese. Tuttavia, questi stessi effetti possono anche agevolmente discendere da una corretta applicazione del principio di non discriminazione e quindi i destinatari di misure positive o di *affirmative actions* possono sia appartenere ad una minoranza che a una categoria di persone svantaggiate nel contesto socio-economico di un paese, ad esempio, per i motivi indicati dall'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Ciò premesso, gli elementi emersi dalla nostra indagine ci consentono di asserire che lo *status* di appartenente ad un gruppo minoritario può essere concesso esclusivamente ad un soggetto che vanta dei legami particolari con un determinato territorio e delle tradizioni culturali specifiche. Inoltre, come si è visto, deve sussistere, da parte di ciascun individuo appartenente a tale gruppo, un sentimento di solidarietà e la volontà di preservare i caratteri distintivi di questi legami e tradizioni allo scopo di trasmetterli alle generazioni future. Infine, ciascun componente di un gruppo minoritario deve sempre, singolarmente, manifestare, anche implicitamente, la volontà di rifiutare l'assimilazione con il resto della popolazione.

Comunque non deve neppure essere sottovalutata, la possibilità offerta esclusivamente ai componenti di una minoranza di poter esperire particolari tipi di azioni, individuali e collettive, sul piano sostanziale e processuale, a tutela dei diritti derivanti dallo *status* loro riconosciuto. Abbiamo esaminato in precedenza questo aspetto e siamo giunti alla conclusione che si tratta quasi sempre di azioni esperite individualmente che possono avere effetti tra loro distinti.

Da un lato, infatti, abbiamo azioni, che possono essere esercitate soltanto da individui appartenenti ad una minoranza, aventi conseguenze esclusivamente nella sfera giuridica personale del soggetto che ha esperito tale azione, senza quindi che vi possano essere effetti per gli altri membri del gruppo minoritario. Dall'altro lato, invece, abbiamo azioni le quali, pur potendo essere

esperite sempre da appartenenti ad una minoranza, sempre a titolo individuale ma anche ovviamente insieme ad altri nella stessa posizione, si caratterizzano per la possibilità di estendere i benefici così ottenuti a tutti i membri del gruppo minoritario.

CEUTA E MELILLA:
IDENTITÀ ETEROTOPICHE A LA ORILLA
DEL MEDITERRANEO *

Giovanna Scocozza e Angela Sagnella

*En una cueva, en un hoyo pequeño que mi compañero, ese que murió hace dos días,
llamó ‘madriguera del lagarto malherido’, me acostaba mientras mis
ojos se fijaban en las encantadoras y temidas luces de Gibraltar, Algeciras, y Tarifa.
Estaba previsto que ahí estuvieramos, en Tarifa, desde hace ya cuatro noches.
Pero la embarcación aún no ha llegado. Puede que llegue en la noche;
y puede que antes de la madrugada hayamos cruzado y empezado a diseminarnos,
todos estos fantasmas y yo, en distintos rumbos hacia Occidente.*

(Miloudi Chaghmoum, ‘La quema de los barcos’,
in *Cuentos de las dos orillas*, 2006)

1. Da “antico mare” a “mare monstrum”: alcune note introduttive

Gli avvenimenti che hanno caratterizzato gli ultimi anni della storia del Mediterraneo ci parlano di un mare divenuto spazio di traversie inarrestabili e drammatiche: l’UNHCR ha stimato che dal 2011 ad oggi circa 30 mila migranti si sono inabissati nelle acque del «mar di mezzo»¹. In altri termini, le rotte migratorie hanno convertito l’immagine idilliaca del Mediterraneo, un tempo crocevia di mercanti ed esploratori, in una sorta di *mare monstrum* che fagocita, senza sosta, migliaia di vite sconosciute, il cui cammino comincia spesso tra le asperità desertiche del Sahara fino ad inoltrarsi nelle montagne labirintiche del Maghreb. Tale macabro *storytelling* fa inevitabilmente cadere nel dimenticatoio il ruolo storico-politico del Mediterraneo quale *trait d’union* tra due sponde, quella africana e quella europea o, ancora, quella musulmana e quella cristiana.

* Il presente lavoro è il frutto di una ricerca congiunta a cui si stanno dedicando le due autrici; sebbene si tratti di un articolo strutturato e redatto a quattro mani, possono considerarsi a carico di Giovanna Scocozza i parr. 1 e 2, mentre a carico di Angela Sagnella i parr. 3 e 4.

¹ Cfr. UNHCR, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

A tal proposito, appare esplicativa la definizione che Fernand Braudel, nel corso della sua prigionia in Germania, diede del Mediterraneo, definendolo uno spazio in cui storie, culture ed espressioni geografiche si intrecciano tra di loro:

Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una civiltà, ma una serie di civiltà accatastate le une sulle altre. [...] Tutto questo perché il Mediterraneo è un crocevia antichissimo. Da millenni tutto vi confluiva, complicandone e arricchendone la storia: bestie da soma, vetture, merci, navi, idee, religioni, modi di vivere².

È, infatti, molto difficile definire il Mediterraneo soffermandosi meramente sugli aspetti storico-geografici: il *mare nostrum* è un *melting pot* di culture, una felice intersezione di tre continenti (Africa, Asia ed Europa) che si offre come una sintesi perfetta di multiculturalismo in cui la dinamicità e la complessità delle interazioni umane rivestono un ruolo predominante. Tuttavia, l'Europa sembra aver tradito l'essenza del Mediterraneo come luogo di incontro/scontro di antropologie e patrimoni tra loro diversi; al contrario, si è sviluppata l'idea che il Mediterraneo, laddove si intendono anche gli spazi territoriali e non solo marittimi, dovesse necessariamente convertirsi in una fortezza, in un luogo di respingimento e non di accoglienza. In tale peculiare contesto si inserisce la condizione di una delle protagoniste di questa poliedrica e complessa realtà, ossia quella Spagna, separata dal continente africano da una striscia di mare che nel suo punto di larghezza minima vede le due coste divise da poco più di 13 km: "On a sunny day, Morocco can be clearly observed from the Spanish port town of Tarifa"³, scrive Lara Dotson-Renta nel ricordare la straordinaria vicinanza che attraverso lo Stretto di Gibilterra unisce i confini di Spagna e Marocco, di Europa ed Africa, o ancora dell'Europa continentale con quelli dell'Europa in terra d'Africa. Tale prossimità, infatti, non è solo geografica ma deriva da una

[...] shared history defined by patterns of transit, occupation and migration. From the rise and fall of Al-Andalus to the current controversy surrounding the Spanish territories of Melilla and Ceuta, the relationship between Spain and Morocco has been one of continual exchange and ambiguity. Indeed, these two Mediterranean countries have, at different moment time, occupied each other. The result is a pervasive sense of both familiarity and estrangement between the

²F. Braudel, *Il Mediterraneo. Lo spazio e la storia, gli uomini e la tradizione*, Bompiani, Milano 1987, p. 7.

³L.N. Dotson-Renta, *Immigration, Popular Culture, and Re-Routing of European Muslim Identity*, Palgrave Macmillan, New York 2012, p. 1.

peoples of both nations, a simultaneous feeling of departure and return when moving between one territory and the other⁴.

Ecco quindi che, come afferma Iain Chambers,

i contorni relativamente fissi del mare, della costa, delle pianure e delle catene montuose ospitano formazioni storiche spesso imprevedibili, e fenomeni culturali fortemente variabili [...]. Persino nelle generalizzazioni geo-storiche più approssimative, la registrazione dei confini del Mediterraneo rivela immediatamente i criteri d'analisi, dal momento che i suoi confini si srotolano a nord verso il Baltico, a est verso il Levante e oltre, a ovest verso il mondo atlantico, e a sud, seppure su questo aspetto spesso si sorvoli, verso il Nord Africa e la parte subsahariana del continente. Questo significa automaticamente registrare le storie slave, tedesche, arabe e africane come parti anch'esse integranti del Mediterraneo, delle sue genti, delle sue storie e culture⁵.

Così, coadiuvati da una foucaultiana eterotopia per definire luoghi reali, ma «*assolutamente* differenti» da tutti gli altri spazi sociali, dove questi ultimi vengono «al contempo rappresentati, contestati e rovesciati»⁶, ci confrontiamo con la peculiarità delle enclavi di Ceuta e Melilla quale “luogo – non luogo” che ci obbliga, tra le altre cose, ad una ridefinizione di quel concetto di identità senza il quale non ha senso parlare di frontiere o confini. Come sottolinea la Lusini, infatti:

[...] l'attraversamento dei confini, che Edward Said intende come modo di “essere discontinuo” e che si sostanzia nella figura del migratore, si compone di diverse condizioni che impongono di ripensare ad un'identità intesa come costruzione lacerata, scissa, sempre in costruzione e dunque sempre temporanea⁷.

Tale esigenza «è sentita soprattutto nelle analisi di J.L. Amselle, M.J. Fischer e G.E. Marcus, che [...] elaborano una nozione di identità frontaliera, intesa come modo di porsi che implica necessariamente l'eterogeneità e la differenza»⁸. Eterogeneità e differenza: concetti questi quanto mai fondamentali non solo per cogliere la vera essenza di Ceuta e Melilla all'interno del composito

⁴ *Ibid.*

⁵ I. Chambers, *Paesaggi Migratori. Cultura e Identità nell'epoca post-coloniale*, Meltemi, Roma 2003, p. 134.

⁶ M. Foucault, *Archivio Foucault 3. Interventi, colloqui, interviste. 1978-1985*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 310.

⁷ V. Lusini, *Margine, Confine, Limite. Appunti Per Un Percorso Teorico*, disponibile online: <http://happyslide.net/doc/205367/margine--confine--limite---margine--soglia--confine--limite>, p. 1.

⁸ *Ibid.*

panorama che definisce le frontiere de Mediterraneo, ma ancor prima per definire il ruolo delle due enclavi nell'altrettanto complessa realtà chiamata Spagna. Ciò che sorprende della penisola iberica, che Máximo Cajal considera una delle primissime realtà nazionali dell'Europa Occidentale, è proprio la complessa relazione tra confini geografici ed identità:

[...] llama la atención que cinco siglos más tarde siga presentando, en lo tocante a su integridad, unos rasgos propios atribuibles a su situación geográfica. Y es la permanencia a través del tiempo, tanto en el orden interno como en el de su perfil exterior, de unos interrogantes acerca de su identidad y de sus definitivos límites territoriales⁹.

In realtà, quando parliamo di Spagna, ci confrontiamo con un'identità, un popolo, una nazione, che non può essere descritta semplicemente come uno spazio geografico definito e delimitato, bensì soprattutto quale risultato di un processo storico, politico e culturale che va molto oltre i confini territoriali. Negli anni successivi al 1492, infatti, dopo aver concluso la conquista dei territori della Penisola dominati dall'Islam, la Spagna si concentrò tanto nell'espansione in America quanto nel Nord dell'Africa:

Through the arbitration of Tordesillas, on June 7, 1494, Pope Alexander VI divided the Portuguese and Spanish zones of influence in Magrab starting from the Peñon de Velez: the West would belong to Portugal, the East to Spain to the extent that these countries managed to establish themselves. Spain had a lot of time to make up for and lost none in doing so. She had only been free to act since 1492 when the kingdom of Granada had fallen¹⁰.

Fu così che le truppe spagnole occuparono città mediterranee sulla costa africana come Melilla nel 1497, Mazalquivir nel 1505, Vélez de la Gomera nel 1508, ecc. Ceuta, invece, occupata dai portoghesi nel 1415, fu inglobata all'impero spagnolo soltanto nel 1668 con la firma del trattato di pace di Lisbona¹¹.

Nel corso dell'Ottocento, con lo scoppio delle prime guerre d'indipendenza in Ispanoamerica, la Spagna tornò a concentrare i suoi interessi nel territorio

⁹ M. Cajal, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI, Madrid 2003, p. 120.

¹⁰ R. Rezette, *The Spanish Enclaves in Morocco*, Nouvelle Éditions Latines, Paris 1976, p. 35.

¹¹ Nell'accordo veniva riconosciuta la sovranità della dinastia reale portoghese, allora rappresentata dalla casa reale di Braganza, e restituite le colonie precedentemente occupate dagli spagnoli, ad eccezione di Ceuta che, con un plebiscito popolare, decise di permanere sotto il dominio spagnolo. Per questa fedeltà alla corona, il re Felipe IV le attribuì l'epiteto di "sempre leal, noble y fidelísima".

nord-africano e nel 1912 diede vita, insieme alla Francia – potenza particolarmente attiva in quell’area – ad un protettorato in Marocco con capitale Tetuán¹². Tuttavia, col trascorrere dei secoli, l’Impero Spagnolo perse la maggior parte dei possedimenti africani, fatta eccezione per quelli che ancor oggi formano parte a tutti gli effetti della Spagna, ovvero: le Isole Canarie; l’isola di Perejil, Vélez de la Gomera, Peñon de Alhucemas, Alborán, le Isole Chafarinas, ma soprattutto Ceuta e Melilla, «veri e propri residui coloniali d’Occidente tuttora rivendicati dal Marocco che li circonda»¹³. Riguardo al ruolo prevalentemente strategico delle due enclavi, R. Rezette segnala come:

Ceuta and Melilla often permitted Spain to press its advantage on Moroccan soil, for instance during the war of 1859-60 or in the movements against the Rif tribes after 1909. It is, therefore, not surprising that since they were used as bases of attack against them, the “sovereignty territories” were looked upon distrustfully by the Moroccans¹⁴.

2. Ceuta e Melilla: paradigmi identitari sulla frontiera ispano-marocchina

La prossimità geografica e il ruolo strategico militare di Ceuta e Melilla è in realtà estendibile alla posizione rivestita dal Marocco all’interno dell’evoluzione storico-politica della nazione spagnola. Tale influenza viene sottolineata con particolare enfasi da Domingo del Pino, il quale sostiene che:

[...] con ningún otro país vecino España ha tenido una relación histórica tan intensa y tan conflictiva como con Marruecos. [...] Es difícil encontrar un periodo remoto, cercano o presente de la historia de España en que aquello que el político liberal Gabriel Maura Gamazo llamó a principios del siglo XX “la cuestión de Marruecos” no haya acaparado de manera desproporcionada la

¹² Gli accordi franco-iberici del 1912 sancirono la spartizione del Marocco in due zone di influenza: una francese ed una spagnola. Quest’ultima riguardava la zona nord (regioni dello Rif e dello Yebala e la zona internazionale Tangeri) e la zona sud ovvero la regione di Cabo Juy. Ceuta e Melilla, essendo già parte del territorio spagnolo, non rientravano nel Protettorato, la cui esistenza si esaurirà nel 1956. Cfr. A. Niño, *Política de alianzas y compromisos coloniales para la ‘regeneración’ internacional de España, 1898-1914*, in J. Tusell, J. Avilés, R. Pardo (a cura di), *La política exterior de España en el siglo XX*, Biblioteca Nueva, Madrid 2000, pp. 31-94.

¹³ R. Cortina, *La Grande Muraglia d’Europa. Viaggio a Ceuta e Melilla*, “Dialoghi Mediterranei”, n. 8, luglio 2014, disponibile on line: <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/la-grande-muraglia-deuropa-viaggio-a-ceuta-e-melilla/>.

¹⁴ R. Rezette, *op. cit.*, p. 13.

atención de España. Se podría afirmar, igualmente, que no es posible imaginar ningún escenario de futuro sin contar con la esencia conflictiva de esa “cuestión de Marruecos”¹⁵.

Questione marocchina che, quale causa principale della caduta della monarchia di Alfonso XIII nel 1931, ha rappresentato uno dei punti cruciali della storia di Spagna del XX secolo e dell’acuirsi del rapporto conflittuale con il Paese nord-africano¹⁶. Tuttavia, oggi,

[...] medio siglo después de la independencia de Marruecos y cinco siglos después de la experiencia de Al Andalus, parece tiempo suficiente para comenzar a tener unas relaciones normales basadas en las preocupaciones modernas de los Estados y los gobiernos: la creación y distribución de riqueza, y lo que es condición para ello, la libertad y la democracia¹⁷.

È proprio in nome di libertà e democrazia che si ripropone attualmente con forza il problema tra Spagna e Marocco, o per meglio dire tra Europa e Africa, o ancora tra Unione Europea e Sud del Mondo. Problematicità acuita dall’attuale compenetrazione tra il dipanarsi di inarrestabili flussi migratori, la riconcettualizzazione della frontiera come elemento divisorio di fronte alle alterità culturali percepite mediante una lente interpretativa distorta ed, infine, l’atteggiamento altalenante che la comunità europea, ed i suoi stati membri, esibiscono dinanzi a tali fenomeni. Ed è nuovamente sui lembi di Ceuta e Melilla che tutte queste sfumature geo-politiche si realizzano con particolare evidenza, sbiadendo l’immagine del *mare nostrum* – costruita, come abbiamo visto, attraverso continue interrelazioni diacroniche e sincroniche – quale ponte tra *dos orillas* e, più in generale, come il ventre dal quale siamo stati generati. Crocevia ineludibili delle rotte del Mediterraneo, Ceuta e Melilla rappresentano:

[...] not only crossroads between two states but also between the EU and Africa, between Christianity and the Muslim world, between the 1st developed world and

¹⁵ D. Del Pino, *España-Marruecos, miradas cruzadas: dejemos el pasado y hablemos de futuro. Causas y consecuencias de las supuestas malas percepciones que cada país tiene del otro*, “Afkar/Ideas”, núm. 2, marzo 2004, p. 104.

¹⁶ Ivi, p. 105. Ricordiamo che buona parte della storiografia peninsulare si è interrogata sulla possibilità di una sorte differente per il ’900 spagnolo se la Repubblica del ’36 avesse avuto l’appoggio dei nazionalisti marocchini e soprattutto se non ci fosse stata sinergia tra questi e il regime di Franco. Cfr. B. López García, M. Hernando de Larramendi (eds.) *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la independencia de Marruecos*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid 2007; Cfr. anche: A. Paz, *La cuestión de Marruecos y la República española*, Fundación de Estudios Libertarios Anselmo Lorenzo, Madrid 2000.

¹⁷ D. Del Pino, *op. cit.*, p. 105.

the 3rd world, between “us” and “them”, between those who regard themselves as “civilisation” and those they regard as “barbarians”¹⁸.

Seguendo tali molteplici divisioni cui danno vita le due enclavi, Ferrer-Gallardo ha etichettato la frontiera ispano-marocchina come la «frontiera delle frontiere»¹⁹, ovvero quella in cui si inseriscono, con particolare forza, tutte le contraddizioni che il *limes*, in quanto linea separatoria, pone in essere. Un solco di frontiera violento, all’interno della quale si cristallizza la politica di «esternalizzazione»²⁰ concepita in seno all’Unione Europea per «addomesticare» gli incredibili spostamenti migratori che transitano attraverso le enclavi. Ed è in questa misura che le migrazioni alterano la natura di Ceuta e Melilla, lungo le quali si dipana una rigida «frontera de cristal» che è quasi un paradosso, «un fracaso de la razón y del intelecto humano. Absurda y llena de errores. Una bomba de tiempo social»²¹.

Di fatti, l’iniziale ondata migratoria che si era sviluppata verso la metà degli anni Novanta intorno alle enclavi di Ceuta e Melilla rimise in dubbio le politiche di apertura iniziate con l’accordo di Schengen²². In altri termini, la libera

¹⁸ J. Castan Pinos, *Building Fortress Europe? Schengen and the cases of Ceuta and Melilla*, Queen’s University, Belfast, p. 14, disponibile on line: <https://www.qub.ac.uk/research-centres/CentreforInternationalBordersResearch/Publications/WorkingPapers/CIBRWorkingPaper/s/Fileupload,174398>, en.pdf.

¹⁹ Ivi, p. 13. Cfr. Anche: X. Ferrer Gallardo, *The Spanish-Moroccan border complex: processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering*, “Political Geography”, n. 27, 2008, p. 311.

²⁰ Con “esternalizzazione” ci si riferisce all’affidamento, promosso dall’Unione Europea, del controllo e della gestione dei flussi migratori a paesi terzi confinanti col territorio comunitario. Tale politica, che si realizza attraverso specifici dispositivi di cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti, ha determinato uno “stiramento delle frontiere europee”, vale a dire un allargamento delle potestà politico-legislative oltre i confini degli stati membri. Cfr. R. Rossi, *Organizzazioni Internazionali e Unione Europa nella crisi migratoria del Mediterraneo*, in S. Panebianco, *Sulle onde del Mediterraneo: cambiamenti globali e risposte alle crisi*, Egea, Milano 2016, pp. 117-118; T. D’Acquisto, *I processi di esternalizzazione dei controlli alle frontiere e la “deviazione istituzionalizzata dello sguardo”*, “Rivista di Storia delle Idee”, 3:2, 2014, pp. 98-113.

²¹ S. Bastidas Colinas, *Romper la frontera de cristal*, “El País”, 23 febrero 2010.

²² L’Accordo di Schengen, firmato per la prima volta nel 1985 da Benelux, Germania Ovest e Francia, ha previsto la creazione di uno spazio comune – sia per i beni materiali che per le persone – da realizzare con la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere condivise tra i cinque iniziali paesi membri. Gradualmente anche altri Stati, attraverso una specifica Convenzione di applicazione dell’accordo, hanno aderito alla creazione di una zona di “libera circolazione”. Attualmente lo spazio Schengen è costituito da ventisei paesi, dei quali ventidue appartengono all’Unione Europea e quattro sono non membri (Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein). Irlanda e Regno Unito, invece, hanno aderito alla Convenzione

circolazione delle merci e delle persone divenne una preoccupazione più che un obiettivo da perseguire, come dimostrano le due città spagnole immerse nel Maghreb che, una volta divenute parte dello spazio europeo²³, si convertirono, in pochissimo tempo, in poli di attrazione per i migranti intenzionati ad attraversare il Mediterraneo e raggiungere, così, le coste europee.

La prima misura ordinaria predisposta dal governo spagnolo per impedire l'eccessivo transito di migranti nelle aree di Ceuta e Melilla fu la sottoscrizione di un accordo con il Marocco per gestire le espulsioni e le riammissioni dei *sin papeles*²⁴ non nazionali, ovvero di cittadini sprovvisti di documenti e provenienti non solo dal Marocco ma anche da altri paesi limitrofi. Questa «attribuzione di competenze», in altre parti definita una forma di esternalizzazione²⁵, ha

con la cosiddetta “clausola di esclusione”, uno strumento giuridico che permette ad un paese membro di non partecipare ad una azione politica dell'Unione. È bene sottolineare che, nonostante i grandi progressi generati da un'area di *free movement*, alcuni paesi (Germania, Francia, Austria, Repubblica Ceca ecc.) hanno recentemente reintrodotta i controlli alle frontiere a seguito del grande flusso migratorio che si è sviluppato lungo i loro confini. Cfr. R. Fischer, *The Europeanization of Migration Policy: the Schengen acquis between the priorities of legal harmonization and fragmentation*, Peter Lang, Bern 2012.

²³ Il 12 giugno del 1985 anche la Spagna ed il Portogallo aderirono alla Comunità Europea, allora formata da soli dieci Stati. Il trattato di adesione della Spagna disciplina la particolare condizione di Ceuta e Melilla al Titolo II art. 25 (commi 1, 2, 3) e nel protocollo n. 2. Nello specifico, l'art. 25 stabilisce che “tanto los Tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla” ad eccezione delle condizioni specificate al commi 2 e 3. Proprio il comma 2 rinvia al Protocollo n. 2 per la gestione della “libre circulación de mercancías, así como los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a la legislación aduanera y a la política comercial”. Nel Protocollo viene precisato che i beni provenienti dalle isole Canarie o da Ceuta e Melilla, così come i prodotti in esse importati, saranno esenti dalla tassazione fiscale prevista dalle disposizioni del trattato della CEE. Infine, al comma 3, si dispone che l'unione doganale europea, la politica dell'agricoltura e della pesca non saranno estese alle isole Canarie, Ceuta e Melilla. Cfr. BOE núm. 1, *In strumento de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de Energía Atómica*, miércoles 1° enero 1986, p. 9. Tuttavia, l'aspetto più interessante dell'entrata nella Comunità Europea sarà l'adesione, nel 1991, della Spagna allo spazio Schengen. Tale sviluppo politico, proponendosi come uno step necessario per l'abbattimento delle frontiere, convertirà definitivamente Ceuta e Melilla in “città-frontiera”, collocate in un interstizio politico-economico alquanto significativo: “européennes d'un pont de vue politique et économique, mais adossées à un pays dont le revenu par habitant est dix fois inférieur à celui de l'Espagne”. Cfr. Y. Zurlo, *Ceuta et Melilla. Histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*, L'Harmattan, Paris 2005, p. 93.

²⁴ Nel gergo spagnolo con la locuzione *sin papeles* ci si riferisce ai migranti sprovvisti di documenti utili per la regolare permanenza su un territorio straniero.

²⁵ Il ruolo del Marocco di gendarme dell'Europa del sud è stato costruito nel tempo e at-

finito per trasformare gradualmente il Marocco nel gendarme dell'Europa del Sud, il cui principale compito è l'azione di contrasto al passaggio dei migranti provenienti dall'Africa subsahariana²⁶.

traverso una serie di accordi sempre più incentrati sulla gestione dell'immigrazione irregolare. Tale obiettivo, tra l'altro, rientrava già a pieno negli intenti della politica di vicinato europea (PEV), all'interno della quale il Marocco è ritenuto un partner fondamentale, che pretendeva di "securing European Union borders against smuggling, trafficking, organised crime (including terrorist threats) and illegal immigration (including transit migration)". Cfr. COM(2003) 393 final, *Paving the way for a new neighbourhood instrument*, p. 5. Infatti, nel 2007, il Marocco ha ricevuto circa 190 milioni di euro "pour appuyer les objectifs prioritaires du Plan d'action PEV". Cfr. MEMO/08/211, *Politique Européenne de Voisinage – MAROC*, 3 Avril 2008, Bruxelles, p. 3. Tuttavia, la riforma più importante, relativamente al contenimento dell'immigrazione irregolare proveniente o in transito dal Marocco, è stata attuata sul piano interno con la promulgazione della *Loi n. 02-03* relativa all'entrata e al soggiorno degli stranieri nel Regno del Marocco, l'emigrazione e l'immigrazione irregolare. L'art. 50 configura l'immigrazione clandestina come un delitto, stabilendo una sanzione da 3.000 a 10.000 dirham e la reclusione da uno a sei mesi per coloro i quali cerchino di entrare o uscire illegalmente dal territorio marocchino. Cfr. Bulletin Officiel n. 5162, du Jeudi 20 Novembre 2003, *Dahur n. 1-03-196 du ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation de la loi n. 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irréguliers*.

²⁶ Cfr. BOE núm. 100, *Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente firmado en Madrid el 13 de febrero 1992*, de 25 de abril de 1992, pp. 13969-13970, corretto per un errore di forma nel BOE núm. 130, de 30 de mayo 1992, p. 18417. L'accordo si divide in tre parti principali: I) readmisión de extranjeros, II) tránsito para la expulsión de extranjeros, III) otras disposiciones. La riammissione degli stranieri è regolata all'art. 1 che stabilisce: "Las autoridades fronterizas del Estado requerido readmitirán en su territorio, a petición formal de las autoridades fronterizas del Estado requirente, a los nacionales de países terceros que hubieren entrado ilegalmente en el territorio de este último procedente del de Estado requerido"; successivamente l'art. 2 dispone che la reammissione avviene solo se prova "por cualquier medio, que el extranjero cuya readmisión se solicita proviene efectivamente del territorio del Estado requerido". Riguardo alla parte II, l'accordo dispone che ciascuna delle due parti "previa petición de la otra Parte, podrá aceptar la entrada y el tránsito por su territorio para su expulsión de los nacionales de países terceros, cuando la continuación del viaje y su admisión en el Estado de destino estén plenamente aseguradas" ed inoltre lo Stato è tenuto a riammettere "inmediatamente en su territorio a los extranjeros cuya expulsión esté en curso cuando el país de destino rechace su entrada". La parte terza assegna le spese allo stato richiedente che ha sollecitato la riammissione; inoltre, stabilisce la creazione di un comitato ispano-marocchino per la risoluzione dei contenziosi; afferma la libera circolazione fino a tre mesi dei cittadini marocchini nel territorio europeo; rafforza la cooperazione tra le autorità spagnole e quelle marocchine nell'organizzazione dei flussi migratori tra i due paesi. Per uno studio approfondito si rinvia a I. González García, *El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla*, "Anuario español de derecho internacional", n. 22, 2006, pp. 255-284. È bene segnalare, ai fini del

Il trattato, entrato in vigore solo nel dicembre del 2012²⁷, venne adottato in risposta alla crisi umanitaria che Melilla viveva nel 1992, quando circa ottocento migranti subsahariani si erano accampati nella città che però non possedeva «infraestructuras para atenderlos adecuadamente además de carecer del suficiente número de medios humanos y materiales para vigilar el perímetro fronterizo»²⁸. Inoltre, nel luglio dello stesso anno, altri subsahariani erano stati espulsi da Melilla ed il Marocco si era rifiutato di ammetterli nel suo territorio lasciandoli *en tierra de nadie* per ben 11 giorni²⁹. Il fatto provocò la visita dell'allora Ministro degli Esteri, Javier Solana, il quale riconobbe alcune difficoltà tecniche circa l'applicazione dell'accordo e per questa ragione creò una commissione tecnica per la pronta risoluzione della questione³⁰. Di lì in poi trascorse ancora diverso tempo prima che la collaborazione producesse i suoi effetti; tuttavia l'*escalation* migratoria a Ceuta e Melilla cominciava ad evidenziare le prime difficoltà in corrispondenza anche del «período de puesta en pie de la política de generalización de visados y, por tanto, de dificultades crecientes para dirigirse legalmente al territorio europeo»³¹:

Durante los primeros años de la década de 1990, la continua llegada de inmigrantes argelinos y subsaharianos, que ni eran repatriados ni podían cruzar

presente studio, che nel 2015 il Ministero degli Interni spagnolo, in seguito a delle richieste di informazioni da parte dello European Committee for the Prevention of Torture (CPT) circa l'effettiva attuazione dell'accordo con il Marocco, ha dichiarato che negli ultimi quattro anni si è ricorso al tratto in quattro occasioni. Nel 2013 nel caso di “dos vehículos kamikazes. Uno por la frontera de Beni-Enzar (Melilla) con nueve inmigrantes, otro por el puesto fronterizo de Farhana (Melilla) con 12 inmigrantes. Año 2014: llegada a Islas Chafarinas, una en Semana Santa con tres inmigrantes adultos y cuatro menores y otra en Navidad (día 24 de diciembre) con dieciocho inmigrantes adultos y un menor”. Cfr. Ministerio del Interior, CPT/Inf(2015) 20, p. 14.

²⁷ BOE, núm. 299, de 13 de diciembre 2012, p. 85068. Il ritardo nell'entrata in vigore del trattato è dovuta alla resistenza delle autorità marocchine nel riconoscere che i migranti, nel raggiungere Melilla, attraversavano il loro territorio. Ed inoltre il sultano Mohammed IV sosteneva di non avere sufficienti risorse economiche per contribuire al controllo delle frontiere.

²⁸ M.R. Pérez González, *Melilla y la inmigración en las relaciones hispano-marroquíes*, “GEES”, 25 de octubre de 2005, colaboraciones n. 617, disponibile on line: <http://gees.org/articulos/melilla-y-la-inmigracion-en-las-relaciones-hispano-marroquies>.

²⁹ La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) denunciò apertamente il governo spagnolo presso l'allora Commissione europea dei diritti umani, per far sì che venissero adottate con un'urgenza le misure cautelari volte a proteggere i diritti dei migranti. Cfr. L. Rodríguez, *La CE acepta la demanda sobre los inmigrantes de Melilla en tierra de nadie*, “El País”, 23 de julio 1992.

³⁰ I. Cembrero, *Solana reconoce “dificultades” para que Marruecos readmita a los emigrantes ilegales*, “El País”, 30 de julio 1992.

³¹ Migreurop, *Ceuta y Melilla: centros de selección a cielo abierto a las puertas de África*, Informe conjunto, diciembre 2015, p. 7.

legalmente a la Península, dio lugar a un escenario de caos. Un creciente número de inmigrantes permanecían atrapados en los enclaves norteafricanos, aguardando la respuesta legal a su situación. Los enclaves desempeñaban la función de áreas de espera en el tránsito hacia el continente europeo³².

Per rispondere a tale problematica, nel 1993, sia a Ceuta che a Melilla, venne costruita una prima rudimentale barriera di filo metallico per ostacolare il passaggio dei migranti. Cinque anni più tardi anche l'Europa, attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), con un finanziamento di 33 milioni di euro³³, aiutò il governo spagnolo nell'edificazione, in entrambe le enclavi, di altre due recinzioni di acciaio e filo spinato, inizialmente di tre metri di altezza, poi raddoppiate a sei nel 2005 in occasione della *crisis de la valla*³⁴. Tale *annus horribilis*, oltre ad aver fatto implodere il sistema di accoglienza nelle due città, ha dimostrato l'inefficienza delle barriere difensive materializzando le profezie

³² X. Ferrer Gallardo, *op. cit.*, p. 140.

³³ Recentemente l'Unione europea ha però smentito di aver accettato la richiesta di aiuto da parte della Spagna per la costruzione dei muri a Ceuta e Melilla. Secondo quanto affermato dalla portavoce Natasha Bertaud, l'UE non promuove l'uso di recinzioni ed incoraggia gli stati membri ad adottare misure alternative per sorvegliare le frontiere. Europapress, *Bruselas confirma que rechazó ayuda a España para financiar vallas en Ceuta y Melilla*, 18 giugno 2015, disponibile on line: <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-bruselas-confirma-rechazo-ayuda-espana-financiar-vallas-ceuta-melilla-20150618145921.html>. Tuttavia, secondo quanto riportato nel *database* di The Migrants Files, un gruppo di giornalisti indipendenti che ha condotto una ricerca statistica sul numero dei migranti morti nel tentativo di raggiungere l'Europa e sul numero dei finanziamenti attivati dalle politiche nazionali ed europee, sarebbero stati spesi, tra il 2005 e il 2013, 25.000.000 euro per Ceuta e 47.000.000 per Melilla. Cfr. The Migrants Files, *The money trail: north*, 2015. Disponibile on line: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1wC72sDmuN-mvwgMcSWhO-R3E-1wmSE19B_KiW7RBRSc/edit#gid=171341358.

³⁴ Con *crisis de la valla* si fa riferimento ad una serie di sanguinosi assalti alle barriere di Melilla avvenuti a partire dal 2005. Il 26 agosto di quell'anno, alle sei del mattino, circa 250 subsahariani armati di scale provarono a saltare la barriera che divide Melilla dal territorio marocchino. Alcuni riuscirono ad entrare, altri vennero respinti dalla polizia. Due giorni dopo, altri 300 subsahariani si lanciarono in una disperata corsa verso le barriere; molti rimasero feriti e un camerunese di 17 anni morì, secondo le testimonianze di alcuni migranti, per i colpi inferti a bruciapelo con dei proiettili di gomma dalla *Guardia civil española*. Quest'ultima, invece, in una relazione consegnata al Ministero degli Interni, ne attribuiva la morte ad una possibile caduta con frattura delle costole e conseguente compressione degli organi respiratori. Cfr. T. Bárbulo, *España y Marruecos investigan la muerte de un camerunés tras el asalto a Melilla*, "El País", 31 de agosto 2005; T. Bárbulo, *Marruecos atribuye la rotura del hígado del inmigrante fallecido a "una posible caída"*, "El País", 2 de septiembre 2005. Altri assalti si realizzarono nei giorni successivi alla dichiarazione della Spagna di voler raddoppiare la barriera metallica; in venti giorni morirono tre migranti. Cfr. J.C. Blanco, *Los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla de 2005*, "El País", 19 de marzo 2014.

del sociologo polacco Bauman rispetto alla possibilità di comprimere le migrazioni attraverso la fortificazione dei confini più esterni:

Le porte possono anche essere sbarrate, ma il problema non si risolverà, per quanto massicci possano essere i lucchetti. Lucchetti e catenacci non possono certo domare o indebolire le forze che causano l'emigrazione; possono contribuire a occultare i problemi alla vista e alla mente, ma non a farli scomparire³⁵.

3. *Permeabilità frontaliera ed osmosi culturale*

Costruire quello che poi è stato definito il *muro de la vergüenza* a Ceuta e Melilla è, infatti, un vano tentativo per occultare l'evidente difficoltà di gestione dei flussi di transito da parte dell'Unione Europea e dei suoi singoli stati. Una risposta, quella del muro, pensata, in definitiva, solo per eludere, agli occhi del "colono" europeo, la sensazione che quei luoghi potessero convertirsi in una «especie di Lampedusa», così come aveva affermato il rappresentante del governo a Melilla³⁶. Le immagini dei migranti subsahariani in bilico sulla palizzata di Ceuta o su quella di Melilla sono oggi il *dejà vu* di un'Europa che ricostruisce quel megalitico pensiero che sembrava essere stato sepolto il 9 novembre del 1989, quando migliaia di giovani ruppero con forza il muro che divideva in due la Germania, e più in generale, il mondo occidentale da quello orientale. Se per anni si è guardato al muro di Berlino con riluttanza, oggi, cittadini globali in uno spazio europeo libero da vincoli di attraversamento, ripensiamo a quel muro con disincanto e quasi non sembra più essere così esecrabile la sua costruzione. Al disincanto siamo stati guidati dall'exasperazione che corre lungo le nuove rotte della geopolitica più o meno "invisibile"; da Idomeni a Calais attraverso il Mediterraneo, fino al confine statunitense col Messico: qui muoiono e nascono nuovi muri/linee/frontiere, espressioni tangibili di una modernità interpretata superficialmente e gestita a colpi di atti governativi. Non a caso, i luoghi appena citati designano faglie nelle quali il fenomeno della migrazione assume rilevanze epocali. Di questi luoghi, Ceuta e Melilla sono l'emblema più drammatico e peculiare: spazi in cui si spegne il sogno del migrante viaggiatore, così invisibile alle passioni elettorali dei nuovi xenofobi, e si apre la voragine di un limbo di incertezza giuridica³⁷.

³⁵ Z. Bauman, *La città sotto assedio*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 128-129.

³⁶ P. Ortega Dolz, *Sin valla nos habríamos convertido en una especie de Lampedusa*, "El País", 29 de abril 2016.

³⁷ È bene segnalare, infatti, che i migranti che riescono ad attraversare le barriere difensive di Ceuta e Melilla vengono accolti all'interno dei CETI (Centros Estancia Temporal In-

Tuttavia, superando le costruzioni fisiche che ostacolano il cammino dei migranti, vogliamo qui evidenziare il contributo che le due enclavi offrono allo scenario del Mediterraneo. Infatti, malgrado i tentativi di confinarle in delle *gated communities*³⁸, le due città regalano un esempio unico di permeabilità frontaliere³⁹ che si realizza nelle numerose esperienze linguistiche, sociali e cultura-

migrantes) presenti nelle due enclavi per essere poi, *sine die*, trasferiti sulla penisola. Tali centri, in funzione dall'anno duemila, hanno una capacità di ricezione molto limitata (circa 500 persone possono essere accolte al loro interno), tuttavia già dal 2014 registrano una condizione di saturazione particolarmente allarmante. Nel maggio del 2016 un report di Amnesty International comprovò, ad esempio, nel caso di Melilla, “las condiciones de hacinamiento y suciedad en la que debían vivir las personas que allí se encontraban, así como las pobres condiciones higiénicas y sanitarias existentes”. Cfr. Amnistía Internacional, *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor*, 31 maggio 2016, Madrid, p. 31. L'altro aspetto che inficia gravemente il corretto funzionamento dei CETI è la mancanza di un preciso regolamento giuridico che stabilisca i trasferimenti dei migranti, beneficiari della protezione internazionale, sul territorio spagnolo. I *traslados*, infatti, non sono disciplinati da nessun protocollo normativo ma decisi dalla Dirección General de la Inmigración de la Policía Nacional de Madrid, così come segnalato da un rapporto presentato dallo *Special Rapporteur* al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite: “The Special Rapporteur regrets that the different approach to asylum in the Spanish mainland and in Ceuta and Melilla, which has led to a situation where individuals in these two cities do not always apply for asylum, or withdraw their application in order to seek asylum in the mainland, sometimes risking their life by irregularly crossing the Strait of Gibraltar. Indeed, administrative measures are implemented in Ceuta and Melilla to asylum seekers whose applications have been declared admissible that prevent them from accessing the Spanish Peninsula, even though there is no legal impediment for them to leave the autonomous cities for the mainland. As a result, they are discriminated against in comparison to asylum seekers on the mainland who enjoy freedom of movement. Indeed, not only are these asylum seekers not allowed to leave to access the Spanish Peninsula, but they are also excluded from the transfers regularly organized to the mainland by the administration through the humanitarian transfer procedure, until their asylum application has been processed. A number of asylum seekers renounce their asylum application, which they regard as an obstacle to their exit from the autonomous cities”. Cfr. HRC UN, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere, Visit to Spain, 23rd session, 6 June 2013*, p. 12.

³⁸ Si tratta di zone ad accesso controllato, nate all'interno di specifiche demarcazioni urbanistiche, e che J. Grant e L. Mittelsteadt definiscono “housing development on private roads closed to general traffic by a gate across the primary access. The developments may be surrounded by fences, walls, or other natural barriers that further limit public access”. In *Types of gated communities*, “Environment and Planning B: Planning and Design”, vol. 31, 2004, pp. 913-930.

³⁹ J. Castan Pinos fa riferimento, più precisamente, ad una “permeabilità selettiva” per riferirsi al particolare funzionamento delle frontiere di Ceuta e Melilla. Tale selettività riguarda l'esonero del visto in favore dei cittadini di Nador e Tetuán, i quali possono attraversare le città senza l'obbligo del permesso di transito. Una flessibilità speciale che lo studioso attribuisce al contesto di “historical interaction between the enclaves and their hinterland. In

li e che rappresentano, su scala ridotta, quanto è sempre avvenuto tra le diverse sponde del Mediterraneo. A Ceuta e Melilla convivono, ad esempio, lingue distanti come il *castellano*, il *dariya*⁴⁰ e il *tamazight*⁴¹; lingue – queste ultime – eredità antichissime della cultura araba che hanno da sempre resistito all’invasione coloniale conservando, anche nelle forme della tradizione orale, le proprie peculiarità. Prima dell’arrivo degli spagnoli, infatti, è verosimile presupporre che la presenza dell’arabo, sebbene con delle differenziazioni, fosse particolarmente radicata in entrambe le città. Ad invertire la tendenza linguistica fu l’arrivo dell’esercito spagnolo che fece penetrare, con particolare rapidità, il casigliano nei tessuti societari⁴². Sincronicamente, e a dimostrazione di quanta interrelazione ci sia nei diversi elementi che contribuiscono allo sviluppo della realtà delle enclavi, anche i fattori religiosi e demografici hanno influito cospicuamente sulle variazioni linguistiche e culturali determinando, nella maggior parte dei casi, una prevalenza dello spagnolo rispetto alle altre lingue minoritarie.

Nello specifico, nel caso di Ceuta:

la mayoría de población es de nacionalidad española, de origen peninsular y, mayoritariamente, católicos. Un segundo grupo en cuanto a porcentaje poblacional es el de nacionalidad española (ya sean de origen o adquirida) y de religión islámica. El grupo de religión judía posee en su mayoría la nacionalidad española. El colectivo indio está formando por población de origen sindi (región del actual Pakistan), la mayoría posee la nacionalidad española (aunque algunos poseen también la nacionalidad británica) y profesan el hinduismo⁴³.

fact, the economic viability of the enclaves depends on their interaction with their hinterland. This economic dependency, which partly explains the visa exceptions, leads to a selective permeability of the border. Indeed, thousands of Moroccans from the adjacent provinces enter the enclaves on a daily basis for trading purpose”, in *op. cit.*, pp. 15-16.

⁴⁰ Dialetto orale arabo, privo di strutture grammaticali standardizzate. È la lingua materna di una buona parte della popolazione *ceutí*. Come sottolineato dalla studiosa V. Rivera Reyes, il *dariya* è “fruto de diversas influencias, está muy relacionado con la zona del Yebbala o *Jbāla*, región al norte de Marruecos que incluye, entre otras, las poblaciones de Tánger, Larache y Tetuán [...]”, *Características del bilingüismo español-árabe dariya en Ceuta*, in C. Abello-Contesse, C. Ehlers, L. Quintana Hernández (eds.), *Escenarios bilingües: el contacto de lenguas en el individuo y la sociedad*, Peter Lang, Bern 2010, p. 216.

⁴¹ Il *tamazight*, o *amazigh*, è anch’esso una lingua orale di antica origine berbera, attestato in Nord Africa prima dell’invasione araba. Cfr. K. Versteegh, *The Arabic Language*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2014, p. 273.

⁴² Cfr. M. Doppelbauer: “Lingüísticamente sabemos muy poco de estos tiempos, pero es evidente que la lengua de los territorios era el castellano, la lengua del ejército español [...]”. *Las lenguas en las sociedades de Ceuta y Melilla*, in M. Doppelbauer, P. Cichon, *La España multilingüe. Lenguas y políticas lingüísticas de España*, Praesens Verlag, Wien 2008, p. 306.

⁴³ S. Tarrés, *Ceuta, la perla del Mediterráneo*, in R. Briones, S. Tarres, O. Salguero

Anche l'identità di Melilla si è plasmata attraverso una variegata composizione religiosa ed etno-demografica che oggi la rende la «tierra de las cuatro culturas, de las cuatro melillas – la cristiana, la musulmana, la ebrea y la pequeña Melilla hindú»⁴⁴. Esse, dunque, rappresentano laboratori linguistici unici e raffinati, crogioli di etnie che assorbono millenni di storia e recenti migrazioni con un altissima percentuale di *población flotante* proveniente dalla fascia peninsulare e subsahariana. Proprio la migrazione ha reso Ceuta e Melilla *tierras de las culturas*: non una ma più espressioni culturali si sovrappongono per dare vita ad una coesistenza pacifica tra mondi altrove in conflitto:

The towns are located in the world's poorest continent, and yet they are part of the largest and richest trading block in the world. They are physically in Africa, but the majority of their inhabitants are as European as the Belgians or the Germans. They may be on another continent, but Ceuta is closer to the EU than the UK is to France. The towns are a corner of Spain in a foreign land: in Melilla there are eight Catholic churches, a bullring in baroque style and wide Spanish boulevards, but also a strong influences of the Islamic tradition and customs and practices which in many quarters are as much Berber as they are Andalucian. Melilla and Ceuta represent a cultural and ethnic crossroads [...] with young legionnaires in Spanish uniform, Berber women wearing chadors, orthodox Jews (descendants of those who fled the Spanish Inquisition) perhaps on their way to one of the synagogues, or Hindu businessmen whose merchant grandfathers arrived at the beginning of the twentieth century⁴⁵.

La riflessione di Peter Gold ci permette a sua volta di individuare con maggiore precisione la contaminazione sociale, architettonica e storica che contraddistingue tanto Ceuta quanto Melilla. Queste peculiarità, unite ad una collocazione geografica di confine, hanno fatto sì che le due enclavi divenissero incredibili *cultural landscapes* di un Mediterraneo che va sdoganato dalla triste raffigurazione di *mare monstrum* che fagocita vite sui suoi fondali. Sfidando l'omogeneità culturale e la trasmissione automatica ed inconsapevole delle eredità sociali, le due enclavi si palesano infatti come un mirabile esempio di convivenza di lingue, religioni e tradizioni.

(eds.), *Encuentros. Diversidad religiosa en Ceuta y Melilla*, Icaria Editorial, Barcelona 2013, p. 13.

⁴⁴O. Salguero, *Melilla, evangelismo de ida y vuelta*, in R. Briones, S. Tarres, O. Salguero (eds.), *op. cit.*, p. 237.

⁴⁵P. Gold, *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish north African enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool University Press, Liverpool 2000, p. 12.

4. *Eterotopie di frontiera: nuovi spunti per un multiculturalismo mediterraneo*

L'analisi storica ed attuale del presente di Ceuta e Melilla, insieme con le ampie sfumature che la prospettiva linguistico-sociale è in grado di offrire, induce ad un rifacimento del concetto di frontiera che, in questi luoghi, trasforma lo spazio geografico attraverso meccanismi di esclusione ed inclusione, integrazione ed espulsione. Superando tali dicotomie e capovolgendo l'accezione del *limes* come linea divisoria, Ceuta e Melilla dimostrano che se da una parte la frontiera «separa e spesso rende nemiche le genti che si mescolano e si scontrano sulla linea invisibile»⁴⁶, dall'altra:

unisce quelle stesse genti, che si riconoscono talora affini e vicine proprio in quel loro comune destino – che le grandi madrepatrie non riescono a capire – in quel loro sentimento segreto d'inappartenenza, in quell'incertezza e in quell'indefinibilità della loro identità⁴⁷.

Tuttavia la natura chiaroscurale di tale «indefinibilità» non deve considerarsi come una lacuna definitoria; al contrario, deve essere considerata come una risorsa in cui giacciono ed interagiscono una «pluralità irriducibile di esperienze e realtà socio-culturali quale dato non equivocabile della condizione umana»⁴⁸. Nelle enclavi, infatti, le diversità specifiche di ogni espressione etnico-culturale si incontrano, ciascuna conservando la propria essenza, per dare vita ad un *unicum* che apre spiragli di dialogo tra mondi altrove in conflitto. Ceuta e Melilla si configurano, dunque, come delle complicate «eterotopie di frontiera» contrapponendosi, al contempo, al luogo mitico offerto dalle utopie che:

si schiudono tuttavia in uno spazio meraviglioso e liscio; aprono città dai vasti viali, giardini ben piantati, paesi facili anche se il loro accesso è chimerico. Le *eterotopie* inquietano, senz'altro perché minano segretamente il linguaggio, perché vietano di nominare questo e quello, perché spezzano e aggrovigliano i luoghi comuni, perché devastano anzi tempo la “sintassi” e non soltanto quella che costruisce le frasi, ma quella meno manifesta che fa “tenere insieme” ... le parole e le cose. È per questo che le utopie consentono le favole e i discorsi: si collocano nel rettilineo del linguaggio, nella dimensione fondamentale della *fabula*; le

⁴⁶ A. Ara, C. Magris, *Trieste. Un'identità di frontiera*, Einaudi, Torino 1987, p. 193.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ F. Pompeo, *Autentici meticci: singolarità e alterità nella globalizzazione*, Meltemi, Roma 2009, p. 12.

eterotopie (come quella che troviamo tanto frequentemente in Borges) inaridiscono il discorso, bloccano le parole su se stesse, contestano, fin dalla sua radice, ogni possibilità di grammatica, dipanano i miti e rendono sterile il lirismo delle frasi⁴⁹.

Nella loro frammentazione eterotopica, Ceuta e Melilla raccolgono i frammenti di un numero di «mondi possibili». Tale è, infatti, il potere dell'eterotopia: «giustapporre, in un unico luogo reale, diversi spazi, diversi luoghi che sono tra loro incompatibili»⁵⁰. Inoltrandoci, infatti, in un cammino, al contempo virtuale e reale, per le strade dell'antica Sebta e della bianca M'lilla si possono scorgere i segni di un passato coloniale che ha riprodotto la stessa conformazione urbana che apparteneva, al tempo, alle città europee laddove la presenza delle vestigia coloniali è stata compensata dalle arcaiche tradizioni arabe che inoltrano la forma delle città nelle peculiarità degli scenari maghrebini, luoghi vitali di un Mediterraneo che non può più essere più ricondotto alle immagini di barconi, riempiti come carichi da stiva, in attesa di essere soccorsi dallo Stato competente. Al contrario, il "mar di mezzo" deve essere pensato come una «buona occasione per presentare un altro modo di accostarsi alla storia giacché offre "la più sbalorditiva e illuminante delle testimonianze": quella di un crocevia di incontri di tante «civiltà accatastate le une sulle altre [...] realtà antichissime, ancora vive, a fianco dell'ultramoderno»⁵¹. Di questo crocevia, le due enclavi sono l'anello di congiunzione necessario per provare a riavvicinare le sponde di un'Europa modellatasi attraverso una preponderante "mediterraneità" che «non è una entità, ma una realtà storica, dinamica, con la sua continuità e le sue rotture, con le sue caratteristiche specifiche e le sue aperture, con la sua unità e la sua varietà»⁵². Ed è in questa prospettiva che Ceuta e Melilla suggeriscono l'urgenza di aprirsi ad una nuova estetica in grado di guardare all'*homo migrans* come ad una tessera di un mosaico indispensabile per la costruzione pacifica delle alterità storico-politiche che oggi, con sempre più forza, intendono dispiegarsi negli angoli più reconditi del mondo. Le due enclavi, pur sintetizzando tutte le travagliate metamorfosi che l'Europa, avvolta nella pochezza della discorsività xenofoba, vive dentro ed oltre i suoi confini, nascondono aneliti di speranza e di fiducia nel riavvicinamento tra musulmani e cristiani,

⁴⁹ M. Foucault, *Le parole e le cose. Un'archeologia delle scienze umane*, trad. it. Rizzoli, Milano 1963, pp. 7-8.

⁵⁰ M. Foucault, *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*, Mimesis, Milano 2001, p. 27.

⁵¹ F. Braudel, *op. cit.*, p. 7.

⁵² G. Galasso, *Il Mediterraneo: un nesso totale tra natura e storia*, "Mediterranea. Ricerche storiche", n. 9, aprile 2007, p. 20.

europei e non europei, migranti e “sedentari”. Ed è per questa multiforme armonia che spetta a Ceuta e Melilla, in quanto luogo di osmosi, «promuovere il dialogo tra i sud e i nord, visto che il prossimo sarà certamente il millennio delle migrazioni infinite»⁵³.

⁵³ R. Nigro, *Diario mediterraneo*, Laterza, Roma-Bari 2008, p. 7.

STATUS DI APOLIDIA E NEGAZIONE DI IDENTITÀ PERSONALE

Alessandro Bonavita

1. *Considerazioni preliminari*

Nella prassi giurisprudenziale e amministrativa spesso l'operatore giuridico affronta, in materia di diritto internazionale e diritto dell'immigrazione, alcuni casi limite che non possono essere paragonati e considerati alla stregua di altri simili. Alcune nazionalità, infatti, presentano caratteristiche peculiari, perlopiù di natura politica, tali da non permettere una soluzione agevole delle controversie in materia di stato di persona. Si pensi per esempio allo status di apolidia per alcuni cittadini stranieri che si trovano nel territorio nazionale italiano e che non abbiano fatto rientro nel Paese di origine entro un determinato periodo di tempo dalla concessione del permesso d'espatrio delle rispettive autorità.

Giova preliminarmente ricordare come la Convenzione di New York del 28 settembre 1954 definisca l'apolide¹ come «una persona che nessuno Stato, in base al proprio ordinamento giuridico, considera come proprio cittadino»².

La persona apolide dunque non ha la cittadinanza in nessuno Stato; tale condizione può essere originaria o successiva. Si ha apolidia originaria quando fin dalla nascita la persona è apolide. Invece ricorre l'apolidia successiva quando la persona perde la cittadinanza che possedeva in precedenza, senza avere o acquisire la cittadinanza di un altro Stato, a causa di una manifestazione di volontà propria o di un atto dei pubblici poteri.

Per quanto riguarda i cittadini italiani, ad esempio, la perdita della propria cittadinanza non avviene automaticamente con l'assunzione di una cittadinanza straniera, ma occorre una espressa dichiarazione circa la volontà di rinunciarvi³.

In maniera allarmante, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifu-

¹ Dal greco *apolis*, ossia 'senza città'.

² Art. 1 Convenzione di New York del 28 settembre 1954, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 1° febbraio 1962, n. 306.

³ Art. 11, legge n. 91/92.

giati ritiene che «circa 10 milioni di persone nel mondo sono apolidi»⁴. Come ricorda l’Agenzia, questa condizione comporta che per tali individui non venga riconosciuto il diritto fondamentale alla nazionalità né assicurato il godimento dei diritti ad essa correlati, con conseguente svilimento della condizione umana e negazione di qualsivoglia identità personale. A tal proposito, nel novembre del 2014 è stata lanciata la campagna globale “I Belong”, volta per l’appunto a risolvere entro dieci anni il problema dell’apolidia, incoraggiando gli Stati firmatari di tale campagna a eliminare ogni forma di discriminazione dalle leggi nazionali sulla cittadinanza.

2. L’apolidia nell’Unione europea e in Italia. Un quadro allarmante

Il problema dell’apolidia coinvolge, oltre che l’Italia, l’Unione europea nella sua totalità, soprattutto in seguito alla dissoluzione dell’Urss negli anni Novanta.

Infatti, attualmente le popolazioni apolidi più numerose di cui si ha un riscontro certo si trovano in Lettonia, più di duecentomila persone, e in Estonia, circa ottantamila persone. Gli apolidi in Lettonia hanno lo status di ‘non cittadini’ mentre in Estonia quello ‘con cittadinanza indeterminata’. Questi soggetti, pur godendo di una serie di diritti che rispettano gli standard minimi previsti dalla Convenzione del 1954, continuano ad essere trattati in maniera differente rispetto ai cittadini: si ricordi per esempio che gli apolidi non possono, in questi Paesi, votare alle elezioni politiche o a quelle dell’Unione europea e che non possono essere, in alcun modo, impiegati nella Pubblica Amministrazione.

Tuttavia, si registra negli anni recenti uno sforzo dei legislatori baltici per limitare i casi di apolidia in questi Paesi. Si ricordi, tra tutti, le recenti modifiche alle leggi in materia di cittadinanza, adottate rispettivamente nel 2013 in Lettonia e nel 2015 in Estonia, che facilitano di fatto l’acquisizione della cittadinanza nel caso di bambini nati apolidi o rendendo tale acquisizione automatica. Inoltre, è in atto in Estonia la naturalizzazione di soggetti apolidi anziani⁵.

Nonostante questi interventi legislativi, l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati considera ancora insufficienti tali sforzi, data l’impressionante cifra degli apolidi rispetto alla popolazione in possesso di cittadinanza, in rapporto di uno a dieci come nel caso lettone⁶.

⁴ www.unhcr.it. Campagna #IBelong.

⁵ L’organizzazione Human Right Watch ha dedicato alla questione estone una serie di inchieste, a partire dalla dissoluzione dell’Urss e la difficile convivenza tra estoni e russi. <https://www.hrw.org/news/2017/01/17/its-time-end-child-statelessness-estonia>.

⁶ UNHCR, Global Action Plan to End Statelessness, November 2014, consultabile all’indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>.

Per quanto riguarda invece gli altri membri dell'Ue, Paesi come Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Slovacchia e Spagna concedono automaticamente la cittadinanza ai bambini nati nel loro territorio, che altrimenti sarebbero apolidi. Invece in Romania e Cipro le leggi sulla cittadinanza non contengono tali garanzie.

I restanti Paesi membri dell'Unione europea forniscono sì alcune garanzie contro l'apolidia alla nascita, ma a condizioni restrittive: è il caso dei bambini che rimangono apolidi per molti anni nel Regno Unito⁷.

Non è infrequente, infatti, come all'interno dell'Unione europea ci siano apolidi nati al di fuori dell'Unione, come nel caso recente dei migranti. Quando, come accade nella prassi quotidiana, gli Stati membri non riescono a identificare le persone apolidi e a concedere loro uno status di protezione, questi si ritrovano in un limbo giuridico. Ed infatti non possono regolarizzare la loro permanenza né hanno un Paese d'appartenenza in cui tornare: non a caso gli apolidi vengono accostati sovente al concetto di privazione di identità nazionale.

Indubbiamente ciò rende gli apolidi tra le popolazioni più vulnerabili attualmente presenti nei territori dell'Unione. Si ricordi infatti che un apolide non può trovare un'occupazione regolare e non può nemmeno esercitare i suoi diritti fondamentali, come il diritto alle cure sanitarie e all'istruzione. Tale situazione non può che comportare frequenti casi di indigenza, sfruttamento nonché detenzione ripetuta e prolungata, e spesso immotivata, come dimostra una serie di inchieste e studi da parte di organismi indipendenti⁸. Di fondamentale importanza è, da questo punto di vista, l'apporto fornito dall'*European Network on Statelessness*, il quale ha pubblicato una serie di studi e inchieste sulla detenzione immotivata e ripetuta di soggetti apolidi in Paesi dell'Unione come il Regno Unito, Malta, Ucraina, Olanda, Polonia e Bulgaria. Il lavoro dell'organizzazione arriva al termine di una ricerca durata più di tre anni, durante i quali si sono analizzati i casi di detenzione degli apolidi in Europa e si è cercato di creare una serie di strumenti per la protezione di questi individui dalla detenzione arbitraria⁹.

⁷ <http://statelessness.eu>.

⁸ <http://www.statelessness.eu/resources/ens-working-papers>.

⁹ *The report makes a series of concrete recommendations in five priority areas for reform, so that law, policy and practice reflect – and apply without discrimination – international human rights standards. We hereby call on states to urgently bring about an end to the arbitrary immigration detention of stateless people in Europe, by:*

1. *Implementing a range of alternatives to detention in line with international standards and good practice, improving guidance to ensure that statelessness is considered as a relevant factor in all decisions to detain, and that decisions adhere to international standards on the prohibition of arbitrary detention.*

2. *Developing Statelessness Determination Procedures that meet international standards*

La stessa organizzazione rimarca la fondamentale importanza della Convenzione del 1954, in quanto fornisce una cornice all'interno della quale gli Stati possono proteggere le persone apolidi. Giova tuttavia ricordare che se è vero che ventiquattro degli Stati membri dell'Unione europea sono vincolati dalla Convenzione, è anche vero che solo Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Spagna e Regno Unito hanno stabilito e sviluppato una procedura dedicata per identificare gli apolidi e prevedere uno status apposito che permetta agli stessi di ottenere un permesso di soggiorno e di godere dei diritti umani fondamentali.

È interessante evidenziare come questi Paesi ricevono ogni anno centinaia di richieste di riconoscimento dello status di apolide o di riconoscimento dello *status civitatis*. Tuttavia, nella prassi degli altri Paesi dell'Unione, in cui è assente qualsivoglia procedura di riconoscimento, gli apolidi si rivolgono spesso invano alle procedure d'asilo, nel tentativo di regolarizzare la propria permanenza. Infatti a causa dell'incompleta attuazione della Convenzione del 1954 che gli apolidi permangono in un limbo giuridico, che gli impedisce totalmente di godere dei diritti umani fondamentali.

Tuttavia già nel 2012, in occasione dello *High Level Meeting on the Rule of Law*¹⁰, l'Unione europea si era impegnata affinché i restanti Stati membri dell'Unione aderissero alla Convenzione del 1954 e prendessero in considerazione l'adesione alla Convenzione del 1961. Da quel momento, soltanto Belgio e Lituania hanno accolto la Convenzione del 1961, e l'Italia ha completato il suo processo legislativo nel 2015 aderendo di fatto al trattato.

A riprova dell'attualità della questione, in ambito europeo il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato nel dicembre del 2015 una decisione sull'apolidia, sulla scorta delle indicazioni fornite dall'UNHCR. Ed infatti Jean Asselborn, ministro lussemburghese dell'immigrazione e dell'asilo nonché presidente del Consiglio affermava che «oggi abbiamo assunto l'impe-

and good practice, are fully accessible to all those subjects to their jurisdiction (including in detention), and which enable states to identify and grant protection to those recognised as stateless.

3. *Putting in place robust mechanisms to protect individuals' rights, respond to vulnerabilities, and exercise the duty to not discriminate, including through prohibiting the detention of children and combating gender and disability related discrimination.*

4. *Facilitating integration in the community through providing protection from re-detention, access to basic rights and freedoms for those awaiting determination of their status, and regularisation and a facilitated route to naturalisation for those recognised as stateless.*

5. *Improving recording and reporting on statelessness, building accountability into the operation of immigration detention systems, publishing disaggregated statistics, and facilitating access for independent monitoring bodies, lawyers and community members.*

¹⁰ Pledges by the European Union, High Level meeting on the Rule of Law, 2012, <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>.

gno di agire insieme a favore degli apolidi: quelli che non hanno diritti, che non possono partecipare ad alcun sistema politico e che non hanno accesso a prestazioni sociali di alcun genere. L'UNHCR ha lanciato una campagna per eradicare l'apolidia e, in quest'iniziativa, noi faremo la nostra parte. Dobbiamo unire i nostri sforzi in un'UE che sostenga i propri valori e protegga i più deboli».

Attualmente, nonostante l'interesse mostrato dagli organi europei, l'apolidia rimane un problema irrisolto in molti dei Paesi membri, se si tiene soprattutto conto del massiccio afflusso dei migranti nei territori dell'Unione, tra i quali si registra un numero sempre crescente di apolidi.

In Italia attualmente non esistono cifre precise né ufficiali sulla popolazione apolide, ma si ritiene senza dubbio che i gruppi più numerosi di persone apolidi possano essere ricondotti all'interno delle comunità Rom e Sinti originarie della ex-Jugoslavia, che vivono nelle regioni italiane da moltissimi anni. Inoltre un numero considerevole di soggetti apolidi in Italia proviene da Paesi e territori appartenenti all'ex-Urss, Palestina, Tibet, Eritrea, Etiopia e Cuba. Secondo un'inchiesta svolta dalla Comunità di Sant'Egidio, al momento in Italia le persone apolidi sarebbero all'incirca più di quindicimila, per la maggior parte, come accennato, di origine Rom e discendenti da soggetti provenienti dai Paesi della ex-Jugoslavia¹¹.

Contrariamente alla quasi totalità dei Paesi europei, come già anticipato, l'Italia ha ratificato sia la Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 che la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Inoltre ha firmato la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997¹².

La legislazione in vigore in materia di cittadinanza contiene alcune norme il cui scopo è quello di prevenire e ridurre l'apolidia, in ossequio alle disposizioni della Convenzione sulla riduzione di questo allarmante fenomeno. A riprova dell'estrema attualità della problematica, ricordiamo che è in discussione al Parlamento una proposta di riforma della normativa in tema di cittadinanza. Il testo attualmente in esame prevede l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita e l'introduzione di una nuova forma di acquisto della stessa a seguito di un percorso scolastico¹³.

Progetto di riforma a parte, l'Italia attualmente è uno dei quattordici Paesi al

¹¹ Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, XVI Legislatura, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

¹² Recentemente è stato presentato il 30 dicembre 2014 disegno di legge n. 2802 per la ratifica della Convenzione europea sulla nazionalità. Convenzione europea sulla nazionalità del 1997. Si veda <http://bit.ly/2tFrvD4>.

¹³ Riferimento alle ipotesi di *ius soli* e *ius culturae*. Disegno di legge di modifica alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46079.htm>.

mondo ad avere stabilito procedimenti per il riconoscimento dello status di apolide: come verrà approfondito successivamente, esistono infatti due procedure alternative, una amministrativa e una giudiziaria, per il riconoscimento dello status di apolide. Solo una volta accertato lo status di apolide a seguito di una delle procedure, la persona interessata può godere di una serie di diritti in conformità con la citata Convenzione del 1954¹⁴.

Tale passo in avanti è stato peraltro sottolineato dall'UNHCR, il quale ha accolto con estremo favore la ratifica della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, ottemperando così all'Azione 9 del Piano d'Azione Globale¹⁵.

Si ricordi inoltre che lo stesso UNHCR ha partecipato al Tavolo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti coordinato dal Ministero dell'interno italiano, il cui scopo era quello di elaborare proposte normative e amministrative volte a sanare le problematiche relative allo status giuridico e all'apolidia all'interno di tali comunità. Tuttavia la stessa organizzazione invita lo Stato italiano, nel predetto Piano d'azione, ad impegnarsi nell'adozione di una normativa organica in materia di apolidia, ponendo una particolare enfasi sul miglioramento delle procedure di riconoscimento dello status. Tra le misure suggerite vi sono il diritto di accedere alla procedura per chiunque sia presente sul territorio, la possibilità di presentare la domanda tramite un amministratore di sostegno per le persone prive in tutto o in parte di autonomia motoria, il diritto a un colloquio individuale, diritto a un interprete, diritto di avvalersi dell'assistenza di un avvocato, accesso all'UNHCR, l'onere condiviso della prova, la previsione di tempi certi e ragionevoli per l'adozione di una decisione, il diritto a essere informati tempestivamente in una lingua comprensibile e il diritto di appello avverso le decisioni negative.

Sul punto a seguito della collaborazione fra Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, UNHCR e il Consiglio Italiano per i Rifugiati, veniva presentata una prima proposta di legge al Senato il 26 novembre 2015¹⁶. Tra i possibili

¹⁴I diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione del 1954 sono, tra gli altri, l'accesso al lavoro, l'accesso alla previdenza sociale, la libertà di circolazione e di soggiorno, la facilitazione della naturalizzazione.

¹⁵Il Piano di Azione Globale 2014-2024 è un progetto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati volto a eliminare l'apolidia nel mondo. Il piano si compone di dieci "azioni", che stabiliscono una tabella di marcia contenente le misure rivolte ai Paesi per contrastare l'apolidia. Testo completo su: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=57a977764>.

¹⁶La collaborazione è stata istituita in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011. Il Tavolo interministeriale è stato creato nel gennaio 2013 sulla base delle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti. Il mandato del gruppo di lavoro è quello di delle persone appartenenti alle comunità Rom giunte in Italia a seguito dei conflitti nei Paesi della ex-Jugoslavia negli anni Novanta e dei loro discendenti privi di documenti.

provvedimenti amministrativi in favore degli apolidi, sottoposti al vaglio della Commissione, vi era la proposta di adozione di un permesso di soggiorno per “attesa apolidia”, per tutti quei casi in cui i soggetti apolidi avessero richiesto il riconoscimento del proprio status sia a livello amministrativo che giudiziale¹⁷.

Un'altra raccomandazione rivolta dall'UNHCR all'Italia riguardava l'adozione di misure che potessero prevenire l'apolidia e garantire la corretta applicazione della legge che disciplina il riconoscimento della cittadinanza italiana per i bambini altrimenti apolidi nati in Italia, al fine di garantire il diritto ad acquisire una nazionalità previsto dagli standard internazionali. Anche questo aspetto è in discussione in sede parlamentare.

3. *Il riconoscimento dello status di apolide. Rimedi amministrativi e giurisdizionali in Italia*

Pertanto attualmente uno straniero che si trovi irregolarmente nel territorio italiano e non intenda tornare nel Paese d'origine, può richiedere il riconoscimento dello stato di apolidia da parte del Ministero dell'interno e una successiva concessione di permesso di soggiorno, in qualunque caso di apolidia successiva (provvedimento di revoca della cittadinanza, perdita automatica della cittadinanza, ecc.).

Come già anticipato, in alcuni Stati sono previste alcune misure drastiche che comportano automaticamente la perdita di cittadinanza; in alcuni di questi Paesi, come Bosnia-Erzegovina¹⁸ e Cuba¹⁹ ad esempio, è previsto inoltre il divieto di doppia cittadinanza.

¹⁷ Tale titolo di soggiorno eviterebbe la prassi frequente della detenzione amministrativa di soggetti richiedenti lo status di apolide. Questi, infatti, nell'arco della loro vita possono essere detenuti ripetutamente in quanto privi di alcun titolo di soggiorno. Sugli standard di tutela nella detenzione amministrativa, si veda UNHCR, *Linee Guida sulla detenzione*, <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>.

¹⁸ www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Altri-dieci-anni-per-le-doppie-cittadinanze-bosniache-22606.

¹⁹ Art. 32 Costituzione cubana. Nello specifico i cittadini cubani: decadono dal diritto di residenza stabile a Cuba. L'art. 1 della legge cubana n. 989 del 5 dicembre 1961 prevede espressamente che il cittadino cubano che non abbia fatto ritorno nel territorio dello Stato entro il periodo per il quale è stata autorizzata l'uscita è considerato emigrante (*Ley de Confiscación de Bienes*), subiscono la confisca di tutti i beni mobili e immobili, come evidenziato nella succitata legge (*Artículo 1: Corresponde al Ministerio del Interior otorgar los permisos de salida y regreso a las personas que abandonan el territorio nacional. Si el regreso no se produjera dentro del término por el cual ha sido autorizada la salida, se considerará que se ha abandonado definitivamente el país*), decadono altresì dall'esercizio di diritti civili e politici (*Artículo 2: En los casos de las personas comprendidas en el párrafo segundo del artículo 1, todos sus bienes muebles, inmuebles o de cualquier otra clase, derechos,*

Sono infatti numerosi i casi in cui i cittadini, che si trattengono all'estero per oltre il periodo concesso dal visto dopo la scadenza del permesso di espatrio, vengono considerati "emigranti". Benché in questi casi non si proceda ad un formale atto di revoca della cittadinanza, di fatto l'attribuzione dello status di emigrante equivale in tutto e per tutto ad una revoca tacita della cittadinanza, posto che tale condizione comporta per tali individui alcune gravi conseguenze, come la decadenza dal diritto di residenza, dall'esercizio di diritti civili e politici, dalla possibilità di acquisire beni in via ereditaria, la perdita della patria potestà e del diritto ai sussidi alimentari, la possibilità di fare rientro nel Paese di appartenenza solo previo rilascio di un permesso di ingresso in qualità di visitatore.

Sul punto, secondo la giurisprudenza italiana ed europea, le imposizioni e restrizioni applicate agli individui dalle autorità dello Stato di provenienza, che siano incompatibili con la tipica protezione spettante al cittadino, consentono il riconoscimento dello status di apolide, a prescindere dalla mancata adozione, nel caso di specie, da parte dello Stato di provenienza di un provvedimento di revoca esplicita della cittadinanza.

Dunque, in virtù del regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza²⁰, il richiedente può presentare al Ministero dell'interno un'istanza per il riconoscimento dello status di apolide. Qualora quest'ultimo dovesse rimanere inerte o dovesse rigettare, entro trenta giorni dal deposito dell'istanza, si potrà impugnare il silenzio-inadempimento del Ministero davanti al giudice ordinario così come il diniego dalla data di notifica del provvedimento.

Poiché l'apolidia rientra tra le materie attinenti allo status delle persone fisiche, la giurisdizione compete al giudice ordinario, ed in particolare al Tribunale. Al riconoscimento dello status di apolide corrisponde infatti un vero e proprio diritto soggettivo dell'interessato al possesso di uno *status civitatis*, diritto inviolabile dell'individuo.

Le fonti di riferimento, si ricorda, sono il diritto internazionale generale con-

acciones y valores de cualquier tipo se entenderán nacionalizados, mediante confiscación, a favor del Estado Cubano, los cuales se asignarán a los organismos correspondientes), decadenza dalla possibilità di acquisire beni in via ereditaria (La salida definitiva del país es también causa que incapacita para adquirir bienes y derechos por vía hereditaria. El emigrante no puede recibir herencias en Cuba si sus familiares han fallecido o si ha sido nombrado heredero en un testamento hecho por un ciudadano cubano. El Código Civil prohíbe esta posibilidad), vengono privati della patria potestà (Privación de la patria potestad por causa de abandono del territorio nacional que prevé el Código de familia vigente en Cuba), perdono il diritto ai sussidi alimentari (Libreta), possono farvi rientro, previo rilascio di un permesso di ingresso in qualità di visitatore presso il Consolato cubano, permesso che potrà essere conferito o revocato a totale discrezione delle autorità cubane (Artículo 1 Ley 989/61).

²⁰D.p.r. n. 572/1993.

suetudinario e convenzionale, che disciplina lo *status civitatis*, la perdita della cittadinanza e conseguentemente lo status di apolide²¹.

Pertanto l'accertamento e il riconoscimento dello status di apolide, analogamente alla disciplina prevista per i rifugiati politici, è una materia devoluta alla cognizione del giudice ordinario, come peraltro autorevolmente affermato sia dalla Suprema Corte che dal Consiglio di Stato²².

Dunque l'accertamento amministrativo o eventualmente giudiziale dello status di apolidia è indubbiamente semplificato nel caso in cui, con atto scritto, il richiedente abbia espressamente rinunciato alla cittadinanza o lo Stato di appartenenza gli abbia revocato ufficialmente la stessa. In tali casi, l'accertamento da parte del giudice mira prevalentemente ad escludere il possesso da parte dell'attore della cittadinanza di altri Paesi. Nei casi di revoca tacita della cittadinanza, occorre individuare e provare tutti i comportamenti che sono indicativi della stessa.

A tal proposito, si evidenzia come l'art. 1 della succitata Convenzione di New York definisca apolide sia chi non è considerato cittadino dal proprio Stato di origine, in virtù della propria legislazione, sia chi non è parificato, dallo stesso, ai cittadini di questo quanto ai diritti e doveri connessi al possesso della cittadinanza²³.

4. *Interventi giurisprudenziali italiani in materia di apolidia*

I concetti di comportamenti concludenti e la mancata parificazione del soggetto ai cittadini dello Stato di provenienza sono stati ampiamente enucleati dalla giurisprudenza italiana.

Sul punto si ricorda un orientamento prevalente del Tribunale di Milano, per cui nei casi di apolidia non vi è, da parte dello Stato di provenienza, un atto formale di revoca della cittadinanza, ma piuttosto accade che tali soggetti vengono di fatto ad esser privati dello status in parola in forme del tutto diverse, ossia attraverso univoci atti di rifiuto degli organi nazionali ad accordare loro la tipica protezione spettante al cittadino. Sembra perciò giustificato, alla luce di

²¹ *Ex pluribus* Convenzione di New York del 28 settembre 1954, ratificata con legge n. 306 del 1962; art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948; art. 5 lett. D III della Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale del 7 marzo 1966; art. 24 del Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966; la Raccomandazione del Consiglio dei Ministri d'Europa del 22 marzo 1983 relativa ai nomadi, apolidi o di cittadinanza indefinita.

²² Cons. Stato, IV Sez., 18 marzo 2004 ord. n. 1266; Cass. SS.UU., 17 dicembre 1999, n. 907; Cass. 4 maggio 2004, n. 8423.

²³ Sul punto Cass. Civ., Sez. Unite, 31 luglio 1967, n. 2035.

questo fenomeno della prassi internazionale, ricomprendere altresì nella nozione di apolidia espressa dal menzionato accordo di New York la situazione in cui versano quegli individui che, pur non potendo addurre una esplicita misura sanzionatoria vengano in concreto a trovarsi irrimediabilmente sforniti del beneficio della protezione da parte del loro Stato e ciò dimostrino, ad esempio, attraverso concludenti comportamenti omissivi delle rispettive autorità diplomatico consolari²⁴.

Prendendo ad esempio un caso concreto di apolidia affrontato dai giudici milanesi, a fronte dell'ostracismo dimostrato dalle autorità del Paese di provenienza che si rifiutavano di collaborare con i giudici nazionali, nel 2003 il Tribunale di Milano decideva:

Rilevato che la normativa che il Ministero di Giustizia italiano ha chiesto e ottenuto dalle autorità cubane²⁵ non sembra essere completa. In quanto sia la Ley de Migration sia la Ley de Extranejre rimandano a un regolamento, non pervenuto, cui sembra rimessa in maggior dettaglio la disciplina, rivolta a cittadini e stranieri, circa le condizioni di ingresso, permanenza e uscita dal territorio (parimenti nessuna risposta perveniva al legale del ricorrente) [...]. Rilevato che nessuna risposta è direttamente pervenuta a questo ufficio da parte dell'Ambasciata di Cuba a Roma, cui in data 25.3.2002 e 27.5.2002 veniva trasmessa la richiesta di questo collegio 27.2.2002 di invio, sia di normativa cubana inerente acquisto e perdita della cittadinanza cubana, sia di informazioni dettagliate circa la norma regolamentare in oggetto che, menzionata dal ricorrente, veniva indicata nelle note dell'Ambasciata in termini che tuttavia non sembravano consentire di distinguere tra testuale previsione normativa (operativa per tutti i cittadini cubani e quindi anche per il ricorrente, ancorché non avesse tentato un rientro in patria) ovvero mera prassi amministrativa discrezionale (differentemente attuata nei confronti dei cittadini [...])²⁶.

In tale provvedimento, richiamando la giurisprudenza pressoché costante, vengono ritenuti fatti notori sia la mancanza di collaborazione da parte delle rappresentanze diplomatiche sia la circostanza per cui lo straniero che non fa rientro nel proprio Paese entro il termine stabilito dalla scadenza del permesso di espatrio si ritrova nella condizione di emigrante. Ed infatti il medesimo decreto del Tribunale di Milano sottolinea chiaramente come «la condizione di apolidia può essere accertata non soltanto in relazione all'esistenza di un atto formale, da parte dello Stato, di privazione della cittadinanza, bensì anche per il manifestarsi di atti univoci di denegata tutela dell'individuo come cittadino».

²⁴ Tribunale di Milano, 31 maggio 1976.

²⁵ *Dirección Jurídica Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Cuba.*

²⁶ Tribunale di Milano, decreto 5 marzo 2003.

Allo stesso modo, il Tribunale di Reggio Emilia²⁷:

Risulta quindi evidente che la permanenza all'estero per un periodo superiore a quello consentito comporta per il cittadino straniero l'adozione di un regime giuridico che – in quanto incidente sul diritto di risiedere liberamente nel territorio del proprio stato, su quello di esercitare i diritti connessi fra cui quello di voto nonché sul diritto di proprietà – è incompatibile con la tipica protezione spettante al cittadino. A ciò non può che conseguire il riconoscimento della perdita della cittadinanza in capo al ricorrente a prescindere dalla mancata adozione da parte dello Stato di provenienza di un provvedimento in tal senso²⁸.

6. Conclusioni

Pertanto, è possibile per lo straniero inoltrare la richiesta di riconoscimento dello status di apolidia, in virtù del fatto che sia in via amministrativa che in via giudiziale si potrebbe richiedere, in via cautelare, il rilascio di un titolo di soggiorno che consenta allo straniero, nelle more del procedimento, di potersi sostentare legalmente e legittimamente.

È innegabile come questo fenomeno allarmante abbia raggiunto proporzioni allarmanti in Italia più che in altri Paesi europei, poiché alle situazioni preesistenti di apolidia si sono aggiunte altre vicende umane che coinvolgono i profughi siriani e gran parte del flusso migratorio degli ultimi anni.

Attualmente la risposta politica interna è molto debole, in quanto se da un lato gli inviti internazionali a voler risolvere la questione apolidia entro tempi brevi sono stati recepiti entusiasticamente dai singoli operatori, in realtà dall'altro canto l'attuale esecutivo non sembrerebbe intenzionato a voler approvare una riforma della legge sulla cittadinanza che permetterebbe di risolvere una considerevole parte del problema.

²⁷Decreto del 23 aprile 2002.

²⁸*Ex multis*, Tribunale di Firenze, decreto 29 aprile 1995, Tribunale di Firenze, decreto 10 gennaio-2 febbraio 1995.

L'ISLAM E LO STATO ITALIANO: L'INTESA MANCATA

Virginia Minnucci

Il fenomeno migratorio costituisce uno degli elementi maggiormente caratterizzanti la società contemporanea. Dagli ultimi decenni del XX secolo fino ai nostri giorni esso sembra essersi ancor di più acuito. Soprattutto l'Europa occidentale, da terra di emigrazione interna o verso altri continenti, si è trasformata in terra di approdo: fatto, quest'ultimo, dalle dimensioni epocali, che oggi appare difficilmente controllabile e carico di implicazioni sul piano politico, economico e sociale. Tra queste vi è, ad esempio, la questione della sicurezza e del terrorismo: due problematiche che oggi vengono sempre più spesso correlate al tema dell'immigrazione.

I numerosi attentati terroristici degli ultimi anni hanno alimentato nell'opinione pubblica una forma di pregiudizio nei confronti dei musulmani, giungendo talvolta a produrre anche un forte sentimento anti-islamico¹. È andata sempre più diffondendosi nell'opinione comune la percezione che la maggior parte degli immigrati siano musulmani e che l'Islam sia sinonimo di terrorismo². Questa equazione (immigrazione-Islam-terrorismo) non ha certamente aiutato in questi anni i processi di accoglienza e integrazione degli immigrati in Europa. Tutto ciò non ha favorito il concretizzarsi di politiche migratorie particolarmente concessive; al contrario, gli attentati terroristici – e questo, in fondo, è il loro scopo ultimo – hanno incoraggiato lo scontro e alimentato l'ignoranza e la paura. Ed è proprio in seguito a questi episodi che i termini “immigrazione”, “Islam” e “terrorismo” sono diventati nell'immaginario collettivo sempre più connessi tra loro.

Questo pericoloso connubio, che rischia di falsare la realtà in cui viviamo e

¹ A tal proposito si vedano: IPSOS (a cura di), *Perils of perceptions*, 2016, pp. 1-30, disponibile on-line al link: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2016-12/Perils-of-perception-2016.pdf> e M. El Ayoubi, *L'islamofobia in Europa: un fenomeno in crescita*, in *Dossier statistico immigrazione 2016*, a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS, Roma 2016, pp. 57-60.

² R. Wike, B. Stokes, K. Simmons, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, Pew Research Center, July 2016, pp. 1-45.

condizionarla negativamente, sta influenzando le politiche di accoglienza e minando il buon esito dei processi d'integrazione in Europa e nel mondo. Sorgono muri, si ripristinano i controlli alle frontiere, si deroga ai diritti: tutto ciò per "difendersi" dagli immigrati, nella convinzione che tra di essi si nascondano i terroristi islamici che minacciano la nostra sicurezza. Dall'11 settembre 2001 questo tema si è prepotentemente inserito in tutte le questioni relative alla libertà di movimento, estendendosi progressivamente a tutti gli aspetti della società e della vita dell'individuo. Come dimostra materialmente la sempre più frequente costruzione di nuove barriere³, i problemi della sicurezza hanno portato a un consolidamento delle identità o, più precisamente, a un rafforzamento degli atteggiamenti di chiusura identitaria nei confronti delle altre tradizioni culturali. La paura di culture diverse porta, infatti, a chiudersi in misura sempre maggiore in sé stessi e nelle proprie identità, senza valorizzare le possibilità di dialogo e di confronto che, al contrario, in una società sempre più plurale, sarebbero auspicabili e meriterebbero di essere incentivate.

Nelle pagine seguenti si intende tracciare, in modo sintetico, un quadro dei rapporti tra lo Stato italiano e le comunità religiose presenti in Italia. Facendo particolare riferimento alla comunità musulmana, si tenterà di mostrare come i rapporti con lo Stato italiano si siano evoluti nel corso del tempo e come questi possano influenzare i processi di accoglienza e integrazione del nostro Paese.

1. *Minoranze religiose immigrate in Italia: non solo musulmani*

Per la presenza della Santa Sede e del Papa all'interno del suo territorio, l'Italia è un Paese che viene generalmente e tradizionalmente definito come cattolico. Non bisogna dimenticare, però, che in Italia è presente un numero considerevole di altre confessioni religiose che, in conseguenza delle migrazioni, hanno generato una società plurale che però fatica ancora ad essere pienamente inclusiva.

Le numerose nazionalità presenti in Italia possono essere considerate un indicatore del mosaico religioso che caratterizza la nostra società⁴. Com'è noto,

³ Si veda l'eloquente immagine riportata da I. Caizzi, *Migranti, è crisi diplomatica in Europa*, "Corriere della Sera", 26 febbraio 2016, p. 9.

⁴ Per un approfondimento sulla metodologia seguita per individuare l'appartenenza religiosa cfr. P. Naso, F. Pittau, *L'appartenenza religiosa degli immigrati*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS, Roma 2015, pp. 184-189 (p. 184); G. Demaio, L. Di Sciullo, M.P. Nanni, F. Pittau, *Il panorama multireligioso italiano: il contributo dell'immigrazione*, in *Religioni, dialogo, integrazione*, Vademecum a cura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Ministero dell'Interno, Roma 2013, pp. 47-56 (pp. 49-52).

nel corso degli anni la presenza straniera in Italia ha subito diverse trasformazioni. Seguendo, quindi, un ragionamento di tipo deduttivo, è possibile ritenere che un simile cambiamento sia avvenuto anche dal punto di vista dell'appartenenza religiosa. Poiché la popolazione straniera residente nel nostro Paese è aumentata nel corso degli anni, appare logico che anche la consistenza numerica di alcune comunità religiose abbia subito delle variazioni. Secondo il report più recente dell'ISTAT, relativo all'"Appartenenza e pratica religiosa tra i cittadini stranieri", tra il 2011 e il 2012 la maggior parte (il 56,4%) dei cittadini stranieri residenti da almeno 6 anni in Italia si dichiarava cristiano, con una buona percentuale (il 27%) di individui che si professavano ortodossi e cattolici (25,1%) e con un numero molto inferiore di protestanti (2,7%). In base al report, inoltre, i musulmani corrispondono a poco più di un quarto del totale della popolazione straniera residente e, precisamente, costituiscono il 26,3% del totale di tutti i cittadini stranieri residenti da almeno 6 anni in Italia. Dal punto di vista delle principali nazionalità di appartenenza, l'ISTAT riporta che i musulmani presenti in Italia provengono da parti molto diverse del pianeta. Visto il panorama migratorio italiano, caratterizzato da una prevalenza di flussi dal Nord Africa e dall'Europa centro-orientale, anche la popolazione musulmana immigrata in Italia è prevalentemente originaria di queste aree: molti sono di nazionalità marocchina, ma ci sono anche albanesi, tunisini, egiziani, macedoni e senegalesi; mentre sono in misura minore i musulmani provenienti dall'Asia centro-meridionale⁵. L'Islam italiano è, quindi, un Islam che non rispecchia l'appartenenza tipica di un determinato Paese d'origine, con un gruppo nazionale che predomina sugli altri, ma è composto da varie tradizioni e sfumature religiose: un Islam plurale articolato in varie organizzazioni e associazioni.

Altri dati sono stati pubblicati dal Centro Studi e Ricerche IDOS che nel "Dossier Statistico Immigrazione" del 2015 ha reso note le stime sull'appartenenza religiosa degli immigrati al 31 dicembre 2014. In base a queste ricerche, sul totale degli oltre 5 milioni di residenti stranieri, 2.699.000 risultano di religione cristiana (il 53,8% del totale), di cui il 30,5% sono ortodossi (1.528.500), il 18,3% cattolici (917.900), il 4,3% protestanti (216.000), mentre la parte rimanente appartiene ad altre Chiese cristiane. I musulmani, invece, risultano 1.613.500 ovvero il 32,2% del totale della popolazione straniera residente⁶. Facendo riferimento agli anni 2013-2014, il Dossier mostra l'evoluzione, dal punto di vista quantitativo, della presenza delle varie confessioni religiose in Italia. I dati indicano che

⁵ Cfr. ISTAT, *Statistiche Report. Appartenenza e pratica religiosa tra i cittadini stranieri. Anno 2011-2012*, 2 ottobre 2015, disponibile su: www.istat.it, si veda anche il Prospetto 1, p. 2.

⁶ Cfr. P. Naso, F. Pittau, *op. cit.*, tabella "Italia. Stima dell'appartenenza religiosa degli immigrati residenti: valori assoluti e percentuali (31.12.2014)", p. 189.

nel 2014 i cristiani sono aumentati di 6 punti decimali rispetto all'anno precedente mentre i musulmani sono diminuiti di 9 punti decimali⁷. Nonostante i dati mostrino che la migrazione dei musulmani verso l'Italia nel 2014 sia diminuita (a dispetto di un aumento del numero dei cristiani), coloro che professano la religione musulmana rimangono la seconda minoranza religiosa più numerosa del nostro Paese.

Anche i più recenti dati della Fondazione ISMU confermano questo andamento⁸. Secondo le sue stime, aggiornate al 1° gennaio 2016, tra gli stranieri residenti in Italia, la comunità più numerosa è composta dai cristiani ortodossi (oltre 1.6 milioni), seguiti poi dai musulmani (poco più di 1.4 milioni) e dai cattolici (poco più di un milione). In termini percentuali, quindi, con riferimento agli stranieri residenti in Italia, i musulmani rappresentano il 2,3% della popolazione complessiva (italiana e straniera)⁹, i cristiano-ortodossi il 2,6% e i cattolici l'1,7%.

Tutte le stime riportate mostrano che lo scenario delle religioni professate dagli stranieri non solo è molto variegato, ma anche che, a differenza della comune percezione, la maggior parte degli stranieri immigrati nel nostro Paese non professa la religione islamica. Nonostante ciò, oggi si sente moltissimo parlare di Islam. I media in particolare, concentrano la loro attenzione – indirizzando anche l'opinione pubblica – su quanti immigrati musulmani si trovino nel nostro Paese e su quanto questo renda ancor più complessa l'integrazione degli individui appartenenti a tale religione nella nostra società. Il rischio di falsare la realtà è però anche quello di influenzare negativamente non soltanto il percorso dell'integrazione, ma anche le politiche dell'accoglienza che tenderanno inevitabilmente a essere meno permissive in ragione dei preconcetti che ruotano attorno alla religione islamica.

2. Lo Stato italiano, il caso dell'Islam e l'intesa mancata

Nonostante la comunità musulmana sia molto numerosa e diffusa nel Paese, non è stata ancora raggiunta un'intesa con il governo italiano. L'istituto dell'intesa è previsto dall'articolo 8 della Costituzione in cui si afferma che «Tutte le

⁷ *Ibid.*, pp. 184-189.

⁸ ISMU (a cura di), *Immigrati e religioni in Italia: gli ortodossi sono più numerosi dei musulmani*, 2016, <http://www.ismu.org/2016/07/in-italia-ortodossi-piu-numerosi-dei-musulmani/>.

⁹ Per quanto riguarda le provenienze, l'indagine dell'ISMU stima che la maggior parte dei musulmani residenti in Italia provenga dal Marocco (424.000), dall'Albania (214.000), dal Bangladesh (100.000), dal Pakistan (94.000), dalla Tunisia, (94.000), dall'Egitto (93.000) e dal Senegal (84.000). Per l'elenco completo si consulti: *Ibid.*, tabella 3 "Musulmani residenti in Italia per principali cittadinanze, al 1° gennaio 2016".

confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»¹⁰.

Questo strumento pattizio, però, è rimasto a lungo inutilizzato. Vi si è fatto ricorso, infatti, soltanto a partire dalla metà degli anni Ottanta in riferimento ai rapporti con alcune confessioni religiose acattoliche presenti nel nostro Paese. Tra il 1984 e il 1995 furono approvate le prime intese: con la Tavola Valdese, organo di rappresentanza della Chiesa Valdese (1984); con le Chiese avventiste del Settimo giorno (1986); con le Assemblee di Dio in Italia (1986); con le Comunità Ebraiche (1987) e con la Chiesa evangelica battista e quella luterana (1993)¹¹, ma ve ne sono state altre che però non sono ancora giunte alla conclusione dell'*iter* parlamentare e mancano, pertanto, di una legge di approvazione¹².

L'istituto dell'intesa rappresenta per qualsiasi confessione non cattolica uno strumento molto utile. La sua funzione primaria, infatti, è quella di modificare la condizione giuridica di una confessione religiosa senza dover sottostare a una legislazione unilaterale dello Stato. In tal modo i rapporti con lo Stato possono essere disciplinati tenendo conto delle specifiche esigenze della collettività interessata e non mediante una legge statale unilaterale, come era ad esempio, la legge 24 giugno 1929, n. 1159 sui "culti ammessi"¹³. Con le intese, infatti, vengono tutelati alcuni aspetti particolari delle singole confessioni interessate, anche se in quasi tutte è possibile individuare alcune questioni ricorrenti: l'assistenza spirituale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e nei penitenziari; l'insegnamento della religione; le questioni relative al matrimonio, al re-

¹⁰ Cfr. Costituzione della Repubblica italiana, art. 8. Si veda anche: C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 214.

¹¹ Si consulti in merito il sito web del governo: http://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/index_studi.html e A. Nardini, I.T. Mucciconi (a cura di), *L'esercizio della libertà religiosa in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del Segretario generale – Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali, luglio 2013, p. 19. Per un approfondimento: P. Consorti, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", n. 1, aprile 2014, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 91-119 e A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, pp. 75-81.

¹² È il caso ad, esempio, dell'intesa con la Congregazione dei testimoni di Geova, firmata il 4 aprile 2007, ma non ancora approvata tramite legge. Cfr. http://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/index_studi.html.

¹³ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, "Gazzetta Ufficiale", del 16 luglio 1929, n. 164. Cfr. anche C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico...*, cit., p. 214.

gime degli edifici di culto, ai rapporti finanziari con lo Stato e alle festività religiose¹⁴.

Per quanto riguarda l'*iter* procedurale per la stipula delle intese, bisogna innanzitutto dire che la materia non è disciplinata in via legislativa, ma soltanto da una prassi che si è consolidata nel tempo¹⁵. L'organo dello Stato cui spetta la competenza ad avviare le trattative è il governo. Tuttavia, perché la procedura possa avere inizio, è necessario che le confessioni religiose interessate a stipulare l'intesa, abbiano ricevuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159/1929 sui "culti ammessi" e dell'art. 10 del Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289¹⁶. Infatti, soltanto con il riconoscimento della sua personalità giuridica, l'ente di culto può divenire un soggetto di diritto ed essere titolare di diritti e obblighi.

Dopo aver ricevuto tale riconoscimento, le confessioni religiose interessate devono rivolgersi, tramite istanza, al Presidente del Consiglio dei ministri che affida l'incarico di condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose al Sottosegretario della Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo si avvale del sostegno di una Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose per predisporre una bozza di testo insieme alle delegazioni delle confessioni in questione¹⁷. Vi è poi una Commissione consultiva per la libertà religiosa che, composta da esperti e accademici con il compito di esaminare eventuali problemi relativi alla preparazione delle intese e di ela-

¹⁴ M. Lugato (a cura di), *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori. International religious freedom and the global clash of values*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 111-112. Per un approfondimento su alcuni contenuti si veda: L. Musselli, *Diritto e religione in Italia ed in Europa. Dai concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 98-107.

¹⁵ Si veda quanto ufficialmente riportato sul sito web della Camera al seguente link: <http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=478&I+rapporti+tra+lo+Stato+e+le+confessioni+religiose+non+cattoliche>.

¹⁶ Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*, "Gazzetta Ufficiale", del 12 aprile 1930, n. 87. Per un approfondimento: A. Nardini, I.T. Mucciconi (a cura di), *op. cit.*, pp. 24-28 e C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico...*, cit., pp. 367-374.

¹⁷ La Commissione, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997, "Istituzione della Commissione interministeriale con il compito di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipula delle intese di cui all'art. 8 della Costituzione", il cui testo è riportato in S. Berlingò, G. Casuscelli, *Codice del diritto ecclesiastico*, V edizione aggiornata al 1° dicembre 2009, Giuffrè, Milano 2009, pp. 340-341. Da ultimo è stata prorogata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2013: <http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/commissioni.html>.

borare degli orientamenti di massima per la stipula di queste ultime, esprime un suo parere preliminare sulla bozza predisposta¹⁸. Una volta concluse le trattative, il testo dell'intesa, siglata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e dal rappresentante della confessione religiosa, viene sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri cui spetta il compito di autorizzare la firma da parte del Presidente del Consiglio. Dopo che quest'ultimo e il rappresentante della confessione religiosa hanno firmato l'intesa, il testo viene trasmesso al Parlamento che ha il compito di tradurla in una vera e propria disposizione normativa tramite una legge di approvazione¹⁹.

L'assenza di tale accordo rende applicabile a tutte le confessioni non cattoliche la legge sui "culti ammessi" e il relativo regolamento di attuazione, approvato con Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289²⁰. Si tratta però di fonti normative che, in alcune parti, collidono con i principi costituzionali in quanto volte a limitare l'autonomia e la libertà dei culti e a esercitare su di essi un controllo governativo. Per questo motivo, è piuttosto evidente che la condizione delle confessioni non cattoliche prive di intesa sia più sfavorevole rispetto a quella delle confessioni che hanno concluso un accordo con lo Stato: l'assenza di un'intesa priva di benefici economici (la possibilità di accedere all'otto per mille) e di importanti garanzie per l'esercizio della libertà religiosa²¹.

Vi è quindi un evidente divario tra i diritti di cui possono godere le confessioni non cattoliche che hanno stipulato un'intesa e quelli delle confessioni che invece ne sono ancora prive. Proprio per questo motivo alcune confessioni hanno deciso di rinunciare a chiedere il riconoscimento sulla base della legge sui "culti ammessi" – presupposto necessario per avviare le trattative con il governo nonché condizione fondamentale per l'accesso a una serie di benefici e garanzie per l'esercizio della libertà religiosa – preferendo ricorrere a fonti normative di

¹⁸ Ivi.

¹⁹ Per il procedimento per la stipula dell'intesa cfr.: A. Nardini, I.T. Mucciconi (a cura di), *op. cit.*, p. 18.

²⁰ P. Cavana, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino 2015, pp. 45-74 (pp. 54-55).

²¹ Si pensi, ad esempio, al caso della nomina dei ministri di culto: «Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa», Legge 24 giugno 1929, n. 1159, art. 3. Cfr. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico...*, cit., pp. 292-293; M. Carni, *Islam e ministri di culto*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 211-243 (pp. 217-219); L. Musselli, *op. cit.*, p. 149; P. Cavana, *op. cit.*, p. 56.

verse²². È il caso di alcune associazioni islamiche che, per ottenere un qualche tipo di riconoscimento, hanno deciso di dissimulare la loro natura di ente religioso – rinunciando di conseguenza ai pochi benefici riconosciuti dalla legge sui “culti ammessi”²³ – scegliendo di valorizzare attività extra-religiose come, ad esempio, quelle culturali e socio-assistenziali. In tal modo queste organizzazioni sono passate dall’essere associazioni non riconosciute a poter godere di alcuni benefici in qualità di ONLUS o di Associazioni a promozione sociale (APS)²⁴.

Questo mimetismo istituzionale delle associazioni musulmane – dovuto all’assenza di una struttura gerarchica dell’Islam e alle numerose attività diverse dal culto, esercitate dalle varie organizzazioni²⁵ – evidenzia la necessità di colmare un’importante lacuna legislativa dell’ordinamento italiano: una normativa generale sulla libertà religiosa in grado di superare i gravi limiti che la normativa del ’29 mostra di avere su innumerevoli questioni, nonché la conflittualità delle sue disposizioni con i dettami costituzionali²⁶. Riuscire a porre in essere

²² Ogni comunità religiosa può scegliere la sua forma giuridica. Pertanto essa può anche decidere di rinunciare a far valere la propria specificità religiosa di fronte allo Stato e costituirsi secondo il diritto comune. Ad esempio, gli enti religiosi possono costituirsi come associazione di fatto, associazione riconosciuta, o organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS, ai sensi della legge n. 460/1997). In tal modo essi si auto-escludono dal godimento dei benefici e delle opportunità previste esclusivamente per gli enti religiosi in alcune materie specifiche come, ad esempio, il matrimonio. Cfr. M. Ventura, *Credenti e religioni nell’ordinamento italiano. Diritti. Obblighi. Opportunità*, in *Religioni, dialogo, integrazione...*, cit., pp. 13-35 (p. 23); P. Cavana, *op. cit.*, pp. 59-61.

²³ A. Angelucci, *Una politica ecclesiastica per l’islam?*, “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, n. 1 2014, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 141-158 (pp. 143 e 145).

²⁴ R. Benigni, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 97-121 (p. 100 e 104); P. Floris, *Comunità islamiche e lacune normative. L’ente che non c’è: l’associazione con fine di religione e di culto*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 75-96; E. Camassa, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell’Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 123-148.

²⁵ R. Benigni, *op. cit.*, pp. 99-100.

²⁶ A tal fine era stato predisposto un disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 13 settembre 1990 relativo alla libertà religiosa e all’abrogazione della legge sui “culti ammessi”: Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, riprodotto in Appendice in N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari 1990, pp. 261-268. Tuttavia, tale disegno di legge non è mai giunto in Parlamento. Quella del 1990 fu soltanto la prima di una serie di proposte incapaci di tradursi in leggi. Per un approfondimento sulle varie proposte di legge cfr. L. De Gregorio, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*,

una normativa generale sulla libertà religiosa sarebbe auspicabile: porterebbe al superamento di una legislazione troppo risalente e condizionata dal contesto politico proprio dell'epoca fascista, nonché a un maggiore bilanciamento dei diritti che, al momento, sono garantiti in misura maggiore ad alcune confessioni rispetto ad altre.

3. *Tentativi d'intesa*

Una delle ragioni che vengono poste per giustificare l'assenza di un'intesa con i musulmani in Italia è la presenza di un Islam molto plurale. Nello scenario italiano, infatti, ci sono quattro associazioni che hanno proposto unilateralmente un'intesa al governo italiano. Sebbene soltanto una di queste fosse effettivamente titolata a farlo, in quanto unica associazione islamica dotata di personalità giuridica – il Centro Islamico Culturale d'Italia (CCII), noto anche come “Moschea di Roma” – numerose altre organizzazioni hanno presentato una proposta d'intesa al governo. Si tratta dell'Unione delle comunità e organizzazioni islamiche d'Italia (UCOII), dell'Associazione Musulmani Italiani (AMI) e della Comunità Religiosa Islamica (COREIS). Queste sono le principali organizzazioni islamiche a livello italiano, e quindi quelle più rappresentative dell'intera comunità musulmana in Italia. Vi sono tuttavia un gran numero di altre associazioni più piccole che rivendicano il loro ruolo di rappresentanti dell'Islam italiano. È il caso ad esempio dell'Assemblea Musulmana d'Italia (AMd'I) o dell'Unione Musulmani in Italia (UMI). Vi sono poi ulteriori associazioni che non si propongono come uniche rappresentanti dell'Islam italiano, ma che svolgono attività più specifiche, o che si distinguono per la nazionalità di provenienza: l'Unione Islamica in Occidente (UIO), l'Associazione della Comunità Marocchina in Italia delle Donne (Donna Onlus-ACMID), l'Unione degli albanesi musulmani in Italia (UAMI), l'Associazione dei medici stranieri in Italia (AM-SI)²⁷.

Il panorama delle associazioni musulmane in Italia è quindi molto variegato e privo di un vero e proprio coordinamento di vertice. La grande diversificazione dell'associazionismo musulmano che, anche in termini ideologici, è frutto

“Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche”, Quaderno 4 2012, Università Cattolica del S. Cuore – sede di Piacenza, 2012, pp. 13-20; Id., *Le alterne vicende delle proposte di legge sulla libertà religiosa*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macri, M. Parisi, Giappichelli, Torino 2010, pp. 54-89 (pp. 56-63 e 68-69).

²⁷ S. Angeletti, *Le attività delle Comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 149-173 (pp. 162-166); R. Benigni, *op. cit.*, pp. 101-103.

delle diverse provenienze nazionali degli immigrati, ha impedito nel corso del tempo – e impedisce tutt’oggi – l’identificazione del mondo musulmano con una sola sigla, rendendo ancora più difficile un dialogo istituzionale.

Già nei primi anni Novanta furono presentate complessivamente quattro diverse domande d’intesa²⁸: la prima bozza fu presentata nel 1992 dall’UCOII, mentre nel 1993 fu il Centro Culturale Islamico a inoltrare una richiesta ufficiale d’intesa, sebbene non si sia mai concretizzata in una vera e propria bozza. L’anno seguente, invece, una bozza d’intesa fu presentata dall’AMI e nel 1996 fu la volta della COREIS²⁹. Nelle bozze vengono espresse alcune importanti affermazioni di principio: non mancano i riferimenti alla libertà di pensiero, di religione e ai diritti umani fondamentali riconosciuti dalla Costituzione italiana e da alcune Convenzioni internazionali. Le questioni oggetto delle intese ricorrono più o meno similmente in tutte le bozze: si passa dal principio di libertà religiosa al regime tributario, dalle materie inerenti al culto, alle festività e all’assistenza religiosa fino al matrimonio, agli edifici di culto e ai cimiteri nonché a disposizioni relative all’abbigliamento e all’alimentazione tradizionale. Tuttavia, dalla lettura dei testi d’intesa, emergono anche alcuni elementi di contrasto con l’ordinamento giuridico italiano in grado di generare un certo numero di conflitti³⁰.

Nessuna delle bozze presentate dalle associazioni musulmane ha portato a un’intesa con il governo italiano. In quanto frutto di un’autonoma iniziativa delle associazioni islamiche d’Italia, infatti, l’elaborazione delle bozze non ha seguito l’*iter* normalmente previsto per la conclusione di un’intesa poiché non vi sono state trattative con il governo.

Al di là di questo aspetto formale, le ragioni della mancanza di un’intesa con l’Islam vengono generalmente fatte risalire all’assenza di una gerarchia e all’elevata frammentarietà del mondo musulmano: una frammentarietà tale da rendere impossibile l’identificazione di un interlocutore unico, in grado di rappresentare l’intera comunità islamica. La forte competizione fra le varie associazioni e la grande diversità nel modo di concepire l’Islam hanno reso

²⁸ A. Pacini, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 21-52 (p. 26 e pp. 33-36).

²⁹ A.S. Mancuso, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le Istituzioni*, “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, n. 32 2012, Università degli Studi di Milano, Milano 2012, pp. 1-26 (pp. 16-17). I testi delle bozze d’intesa sono riprodotti in appendice in A. Cilardo, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica italiana e le associazioni islamiche italiane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2002, pp. 309-347.

³⁰ Sul contenuto delle bozze d’intesa cfr. A. Cilardo, *op. cit.*, pp. 211-238.

difficile anche giungere a una proposta d'intesa univoca e comune³¹.

Proprio per cercare di ovviare a questo problema, nel 1998 era stato fatto un tentativo per la costituzione di una federazione che riunisse le varie associazioni musulmane in un'unica entità. In occasione di un convegno sui diritti umani organizzato presso il Centro Culturale islamico di Roma, approfittando della presenza dell'allora Presidente del Consiglio, Romano Prodi, il segretario generale della Lega del mondo islamico annunciò la creazione di questo nuovo ente che avrebbe preso il nome di Consiglio islamico d'Italia. L'intento era quello di dar vita a un organismo in grado di unificare e coordinare le richieste delle singole associazioni in modo da poter presentare al governo italiano un'unica proposta d'intesa. Tuttavia, per alcune divergenze all'interno del mondo islamico, la creazione di una federazione unitaria non ebbe sviluppi significativi³².

La situazione cambiò nel 2005 quando il ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu, istituì la Consulta per l'Islam italiano³³. Benché si trattasse di un organismo consultivo e non totalmente rappresentativo dell'intera geografia "degli" Islam d'Italia, e nonostante le sue riunioni non abbiano condotto a risultati concreti³⁴, la Consulta ha avuto il merito di portare all'approvazione di una Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. La decisione di dar vita a un simile documento fu presa dall'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato in seguito a un fatto che suscitò numerose polemiche: la pubblicazione, ad opera dell'UCOII, di un'inserzione a pagamento su alcuni quotidiani in cui le azioni di Israele in Libano venivano aspramente criticate e paragonate alle stragi naziste³⁵. L'annuncio, ritenuto dal Comitato contro la discriminazione e l'antisemi-

³¹ A.S. Mancuso, *op. cit.*, p. 17; A. Pacini, *op. cit.*, pp. 48-50.

³² A. Angelucci, *op. cit.*, p. 148; A.S. Mancuso, *op. cit.*, p. 17; A. Pacini, *op. cit.*, pp. 50-51. Per un approfondimento sugli sviluppi relativi al Consiglio islamico d'Italia si veda: Censur, *L'Islam e i movimenti di matrice islamica*, in *Enciclopedia delle religioni in Italia*, a cura di M. Introvigne, P. Zoccatelli, Elledici, Torino 2013, pp. 537-600 (p. 547).

³³ La Consulta fu istituita con Decreto del Ministero dell'Interno 10 settembre 2005, *Istituzione presso il Ministero dell'interno della Consulta per l'Islam italiano*, "Gazzetta Ufficiale", del 26 ottobre 2005, n. 250. Per quanto riguarda i suoi membri, cfr. L. Borsi (a cura di), *Il dialogo istituzionale tra Italia e comunità islamica italiana*, "Nota Breve del Servizio Studi del Senato", n. 45 febbraio 2015, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, pp. 1-6.

³⁴ Per un breve e schematico elenco delle riunioni della Consulta cfr. N. Ziliotto (a cura di), *Scheda informativa sulla Consulta per l'Islam italiano e sulla Carta dei valori*, "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", Università degli Studi di Firenze, <http://www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm>; mentre per un approfondimento sui lavori della Consulta cfr. C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano e dei suoi rapporti con le Istituzioni (2003-2008). (Documentazione e cronologia)*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 575-595 (pp. 576-579).

³⁵ L'annuncio, intitolato *Ieri stragi naziste-oggi stragi israeliane*, fu pubblicato dall'UCOII, il

tismo potenzialmente produttivo di ostilità e intolleranza nei confronti della comunità ebraica, spinse il ministro Amato a condannare quell'iniziativa e a promuovere la stesura di una Carta che racchiudesse i principi costituzionali e i valori di libertà e uguaglianza. A questo scopo fu istituito un Comitato scientifico, composto da studiosi ed esperti di diritto ecclesiastico e di cultura islamica, con l'incarico di elaborare la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione³⁶. Col fine di individuare una serie di principi e valori fondamentali per la società italiana e affinché potessero essere condivisi da tutti, cittadini e immigrati, il documento è stato anche il risultato di alcuni incontri con i componenti della Consulta. Alla Carta, che nell'aprile 2007 giunse ad approvazione con decreto ministeriale³⁷, aderì la maggior parte dei componenti della Consulta, con alcune eccezioni³⁸. Essa «enuclea e declina i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani», soffermandosi in modo particolare su alcuni di «quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali»³⁹. Il documento infatti, oltre a delineare i principi identitari fondamentali del nostro Paese, affronta alcuni dei temi più delicati e controversi, come la questione dell'uguaglianza fra uomo e donna, del velo, dei

19 agosto 2006 sui quotidiani "Resto del Carlino", "Nazione", "Giorno" e "Quotidiano nazionale". L'annuncio scatenò numerose polemiche e portò alla nascita della Carta dei valori. Altri quotidiani in merito all'annuncio dell'UCOII: V. Piccolillo, «Gaza come Marzabotto». *Bufera sull'Ucoii*, "Corrieredellaserait", 20 agosto 2006, http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2006/08_Agosto/20/piccolillo.shtml; L. Talese, *Gli islamici italiani: «Israele come i nazisti»*, "Il Giornale.it", 20 agosto 2006, <http://www.ilgiornale.it/news/islamici-italiani-israele-i-nazisti.html>.

³⁶ C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano...*, cit., pp. 579-581.

³⁷ Decreto del Ministero dell'Interno 23 aprile 2007, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, "Gazzetta Ufficiale", del 15 giugno 2007, n. 137. Per un approfondimento sui componenti del Comitato scientifico e sui suoi lavori per l'elaborazione della Carta cfr. C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano...*, cit., pp. 578-580.

³⁸ Come riportato nella *Relazione sull'Islam in Italia*, presentata dal Consiglio scientifico, il cui testo si trova riprodotto in C. Cardia, F. Testa, M.P. Paba (a cura di), *Relazione sull'Islam in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 617-657, dopo l'approvazione della Carta, l'UCOII diramò un comunicato ufficiale nel quale affermava l'adesione al documento, ma aggiungeva che «la Carta dei valori, non sostituisce i principi costituzionali e non essendo testo sacro, riteniamo che in futuro la si possa migliorare, integrare e modificare», cfr. *Islam, Ucoii: approvata la Carta dei Valori*, "Repubblica.it", 14 luglio 2007, <http://www.repubblica.it/2007/07/sezioni/cronaca/carta-valori-ucouii/carta-valori-ucouii/carta-valori-ucouii.html>.

³⁹ Cfr. C. Cardia, *Introduzione*, in *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_ministero_dellxinterno_23.04.2007.pdf. Il testo della Carta è consultabile anche in G. Amato, C. Cardia, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 597-615.

simboli religiosi, della poligamia, ricorrendo a quanto enunciato nel testo costituzionale e facendo riferimento alle leggi dello Stato⁴⁰. L'obiettivo della Carta dei valori consiste, infatti, nel «dare un concetto unitario di cittadinanza e di convivenza tra le diverse comunità nazionali, etniche, e religiose, che si sono radicate negli ultimi anni sul territorio italiano»⁴¹. L'idea è quella di conciliare la tutela delle differenze culturali e di comportamento con il rispetto dei valori e delle responsabilità comuni, mediante l'affermazione, la promozione e la diffusione di principi, diritti e doveri su cui si fonda la società italiana, per favorire il processo di integrazione culturale e l'acquisizione della cittadinanza. Proprio per queste finalità, il ministro Amato istituì anche un Consiglio scientifico (uguale nella composizione al Comitato) cui fu affidato l'incarico di approfondire e realizzare iniziative per la conoscenza e la diffusione della Carta, e di «studiare le soluzioni più adeguate per l'armonica convivenza delle comunità dell'immigrazione e religiose nella società italiana»⁴².

Da qui, nel luglio del 2007, nacque il progetto di una Federazione dell'Islam italiano. Nel tentativo di costituire una struttura aggregante in grado di unire «i musulmani che vivono in Italia oggi dispersi in tanti rivoli, gruppi, strutture»⁴³ e di superare le divisioni e i conflitti interni, si cercava di dar vita ad una «aggregazione islamica moderata e pluralista» che sapesse «parlare con voce unitaria»⁴⁴ e che, riconoscendosi nei valori della Costituzione e nei principi sanciti dalla Carta, fosse in grado di porre le basi per un riconoscimento giuridico e un'intesa con lo Stato italiano. Con questo obiettivo, il 13 marzo 2008 le personalità musulmane impegnate nel progetto di Federazione firmarono una Dichiarazione di intenti nella quale, manifestando le loro preoccupazioni per la pre-

⁴⁰ G. Amato, C. Cardia, *op. cit.*, pp. 597-615; C. Cardia, *Introduzione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 561-573 (p. 566).

⁴¹ Cfr. C. Cardia, *Introduzione*, in *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione...*, cit.

⁴² Cfr. Decreto del Ministero dell'Interno 23 aprile 2007, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, "Gazzetta Ufficiale", del 15 giugno 2007, n. 137, art. 2, comma 1. Per un approfondimento sulle iniziative promosse dal Consiglio scientifico cfr. C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano...*, cit., pp. 583-584.

⁴³ Cfr. COREIS, Centro Islamico culturale d'Italia (CCII), Comunità Ismailita in Italia, Associazione nazionale Oltre le Frontiere (ANOLF), Associazione delle Donne Marocchine in Italia (ACMID), centro culturale Dar Al Hikma e rivista Azad (a cura di), *Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano*, Roma 13 marzo 2008. Il testo della Dichiarazione è disponibile su <http://www.olir.it/documenti/index.php?documento=4658>. Per un approfondimento cfr. C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano...*, cit., pp. 587-588 ed anche: P. Fantelli, *La 'Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano': un primo commento*, "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", luglio 2008, Università degli Studi di Milano, Milano 2008, pp. 1-12.

⁴⁴ Cfr. *Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano...*, cit.

senza di organizzazioni che «prospettano una concezione dell'Islam contraria ai diritti umani, alla libertà religiosa, all'eguaglianza tra uomo e donna», descrivevano gli obiettivi della futura Federazione⁴⁵.

Nell'aprile del 2008, insieme alla Dichiarazione di intenti, venne pubblicata anche una Relazione sull'Islam in Italia che descrive il quadro complessivo degli Islam d'Italia⁴⁶. Il documento mette in evidenza l'esistenza di gruppi e associazioni disseminate in tutto il territorio e costituite da diverse nazionalità, che non si riconoscono nelle organizzazioni più note e conosciute nonostante quest'ultime si definiscano rappresentative della maggioranza dei musulmani in Italia. Proprio per questo motivo gli autori della relazione, guardarono con favore al progetto di Federazione: un organismo capace di attrarre tutti quei gruppi che, pur non riconoscendosi nelle principali associazioni islamiche, hanno una rappresentatività piuttosto consistente nel panorama musulmano italiano⁴⁷. Una struttura di tipo federativo rappresenterebbe, secondo gli autori, un risultato «storico» per l'Italia⁴⁸. Infatti, dopo aver preso in esame le soluzioni adottate in altri Paesi europei dove lo Stato ha imposto tramite legge la formazione di una struttura rappresentativa di tutti i musulmani – cosa che la nostra Costituzione non permette in quanto riconosce il diritto delle confessioni di organizzarsi secondo propri Statuti e sancisce l'autonomia della sfera religiosa da quella civile – essi sono giunti alla conclusione che l'unica strada percorribile è quella di «favorire un processo autonomo di unificazione dell'Islam, o di una sua parte, per poter poi procedere al riconoscimento delle strutture rappresentative che si siano formate e a stabilire con esse rapporti ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.»⁴⁹. Secondo quanto si legge nella relazione, deve trattarsi di un processo graduale che segua l'*iter* previsto dalla Costituzione senza fare ricorso ad alcun tipo di scorciatoia per giungere anzi tempo a un'intesa. Si tratta, tuttavia, di un processo necessario: «l'Islam è la seconda confessione presente in Italia ma non ha alcun riconoscimento giuridico [...] il perdurare di questa situazione non giova alle comunità islamiche e non è negli interessi dello Stato e della società italiana»⁵⁰. Senza alcun tipo di riconoscimento, infatti, le associazioni islamiche non possono godere dei diritti che spettano alle confessioni religiose nel nostro Paese. Allo stesso tempo, è anche nell'interesse dello Stato promuovere un dia-

⁴⁵ *Ivi*.

⁴⁶ Il documento è stato elaborato dal Consiglio scientifico ed è riportato in C. Cardia, F. Testa, M.P. Paba, *op. cit.*, pp. 618-657.

⁴⁷ Cfr. C. Cardia, F. Testa, M.P. Paba (a cura di), *Relazione sull'Islam in Italia, op. cit.*, par. 12, p. 652.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 653.

⁴⁹ *Ivi*.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 654.

logo: attualmente «le moschee e i luoghi di culto musulmani vivono senza alcuna regolamentazione, fuori di ogni controllo» e, per questo motivo, «sono esposti ad influenze straniere anche di gruppi potenzialmente pericolosi»⁵¹. Per tali ragioni, gli autori hanno promosso il progetto di Federazione e hanno evidenziato la necessità di rivedere la composizione della Consulta per l'Islam in termini più rappresentativi dell'intera «galassia islamica»⁵².

Nonostante il lodevole intento, la Dichiarazione non ebbe seguito. Il lavoro svolto in previsione di una Federazione dell'Islam italiano, infatti, fu interrotto dalla conclusione anticipata della Legislatura (6 maggio 2008)⁵³. L'interruzione frenò la spinta propulsiva verso la creazione della struttura federativa ma, nonostante ciò, anche il governo che seguì confermò il suo impegno al dialogo con l'Islam. A conferma della scelta di proseguire su una linea di continuità con i governi precedenti, dobbiamo ricordare la decisione di inserire nell'Accordo di Integrazione previsto dal Pacchetto Sicurezza, la dichiarazione di adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, come requisito necessario per lo straniero per il rilascio del permesso di soggiorno. Inoltre, nel 2010 il nuovo ministro dell'Interno, Roberto Maroni costituì, in sostituzione della Consulta, un Comitato per l'Islam italiano⁵⁴. Con funzioni analoghe al suo predecessore, il Comitato si distingueva dalla Consulta in particolare per una maggiore concentrazione su tematiche specifiche. Infatti, nello svolgimento delle sue funzioni consultive, il Comitato era chiamato a esprimere pareri e proposte su questioni di grande attualità e interesse, espressamente indicate dal ministro dell'Interno⁵⁵.

Nel 2012, con il governo Monti, l'esperienza del Comitato per l'Islam italiano venne superata. Il 19 marzo il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi, costituì una Conferenza nazionale permanente "Religioni, cultura e integrazione". Aprendo il dialogo a tutte le confessioni religiose e non solo ad alcuni rappresentanti dell'Islam italiano, l'obiettivo della

⁵¹ Ivi.

⁵² Il termine ricorre più volte nella *Relazione sull'Islam in Italia*, *op. cit.*, pp. 617-657.

⁵³ N. Colaianni, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", gennaio 2009, Università degli Studi di Milano, Milano 2009, pp. 1-14 (pp. 8-9); C. Cardia, *Introduzione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 561-573 (p. 572).

⁵⁴ Il Comitato è stato istituito con decreto del Ministro dell'Interno del 2 febbraio 2010. Per quanto riguarda i membri del Comitato – tra i quali è da rilevare l'esclusione dell'UCOII, colpevole di non aver aderito alla Carta dei valori – si possono trovare elencati in L. Borsi (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

⁵⁵ A. Angelucci, *op. cit.*, p. 154; C. Cardia, *Evoluzione dell'Islam italiano...*, cit., pp. 589-594. I documenti elaborati dal Comitato sono riprodotti in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *op. cit.*, pp. 663-692.

Conferenza consisteva nel facilitare l'integrazione degli immigrati in Italia, affidando ai responsabili di tutte le comunità religiose un ruolo determinante nel favorire il dialogo, la conoscenza reciproca e l'integrazione⁵⁶. A tale scopo, tra i partecipanti alla Conferenza permanente erano previsti anche studiosi, esponenti della società civile e delle istituzioni, esperti nel settore dell'immigrazione e dell'integrazione⁵⁷. Pochi giorni più tardi, il 21 marzo, nacque la Confederazione islamica italiana (CII), un'unione di federazioni regionali che unisce 250 centri e luoghi di culto sparsi su tutto il territorio nazionale, espressione di un Islam moderato e di una condivisione di valori molto simili a quelli contenuti nella Carta del 2007⁵⁸.

Non ci sono stati ulteriori sviluppi nel dialogo con l'Islam fino al 19 gennaio 2016 quando si è insediato al Viminale il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano⁵⁹. Si tratta di un organismo creato dal ministro Angelino Alfano e tutt'oggi gestito dal suo successore, Marco Minniti. Il Consiglio, composto da docenti ed esperti della cultura e della religione islamica, è incaricato di svolgere funzioni consultive su alcune questioni di rilievo circa l'integrazione delle comunità musulmane in Italia⁶⁰. I lavori del nuovo Consiglio hanno portato all'istituzione di un Tavolo di confronto con i rappresentanti delle maggiori comunità e associazioni islamiche da cui è scaturito il Patto nazionale per un Islam italiano⁶¹.

⁵⁶ V. Polchi, *Immigrati, non più solo Islam. Ecco la Conferenza delle religioni*, "La Repubblica", 16 marzo 2012, in http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2012/03/16/news/immigrati_non_pi_solo_islam_ecco_la_conferenza_delle_religioni-31674955/. Si vedano anche le parole di Riccardi riportate in A.S. Mancuso, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁷ L. Borsi (a cura di), *op. cit.*, p. 6.

⁵⁸ Si tratta della *Carta dei Valori della Confederazione Islamica Italiana*, Roma, 21 marzo 2012, reperibile sul sito della Confederazione al seguente link: <http://www.conf-islamica.it/confederazione-islamica-italiana/carta-dei-valori/>. Si vedano anche: A.S. Mancuso, *op. cit.*, p. 21; Cesnur, *op. cit.*, p. 550.

⁵⁹ *Alfano presiede la prima riunione del Consiglio per le relazioni con l'Islam Italiano*, 19 gennaio 2016, <http://www.interno.gov.it/it/notizie/alfano-presiede-prima-riunione-consiglio-relazioni-lislam-italiano>.

⁶⁰ Il 1° aprile 2016 il Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano ha pubblicato il rapporto *Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*, disponibile al seguente link: http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form_object_id=6710.

⁶¹ Ministro dell'Interno e Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, 1° febbraio 2017, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano.pdf. Le associazioni musulmane che hanno firmato il Patto sono: l'UCOII, la Confederazione Islamica Italiana (CII), il Centro Culturale Islamico d'Italia (CCII), la COREIS, l'Unione degli Albanesi Musulmani d'Italia (UAMI), l'Associazione Cheikh Ahmadou Bamba, l'Associazione Madri e Bimbi somali,

Il Patto, che ha tratto ispirazione dai Patti di condivisione e cittadinanza siglati dalle città di Torino e Firenze i primi giorni di febbraio del 2016⁶², oltre a fare riferimento ai principi fondamentali della Costituzione, ha elencato una serie di obiettivi che le associazioni islamiche del Tavolo di confronto e il Ministero dell'Interno intendono reciprocamente portare avanti. Si tratta di impegni volti a favorire il dialogo e il confronto, e a contrastare i fenomeni di radicalismo religioso attraverso la collaborazione con le autorità e la formazione degli *imam* e delle guide religiose. A questi ultimi, infatti, le associazioni musulmane riconoscono il ruolo di mediatori per la diffusione e la «piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità e parità dei diritti tra uomo e donna»⁶³. Inoltre, esse si impegnano, tra le altre cose, a garantire che i luoghi di preghiera siano accessibili a visitatori non musulmani, che il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano, e infine, ad assicurare massima trasparenza nella gestione dei finanziamenti per la costruzione e la gestione di moschee e luoghi di preghiera. Contestualmente anche il Ministero dell'Interno manifesta nel Patto l'intenzione di promuovere eventi pubblici per rafforzare il dialogo tra le istituzioni e le comunità islamiche; favorire l'organizzazione di corsi di formazione per i ministri di culto musulmani e programmare incontri e iniziative a livello nazionale e territoriale su alcuni temi di rilievo, come quello della cittadinanza attiva, del dialogo interculturale, del contrasto all'islamofobia, al fondamentalismo e alla violenza. Infine, si fa riferimento anche all'impegno del governo a «favorire le condizioni prodromiche all'avvio di negoziati»⁶⁴.

L'intesa rimane dunque uno degli obiettivi principali delle comunità musulmane presenti in Italia: un obiettivo fondamentale per vedersi riconosciuti i diritti che il nostro Paese garantisce alle confessioni religiose. Gli ostacoli alla conclusione di un'intesa vengono individuati nell'assenza di una struttura gerarchica e nella difficoltà di identificare un unico rappresentante dell'intera comu-

l'Associazione italiana *imam* e guide religiose e l'Associazione italo-pakistana "Muhammadiah", l'Associazione Donne Musulmane d'Italia (ADMI) e la Moschea di Palermo.

⁶² Il Patto di condivisione tra la città di Torino e i centri islamici del 9 febbraio 2016 è disponibile al link: <http://www.islamtorino.it/firma-del-patto-di-condivisione-tra-citta-di-torino-e-centri-islamici/>; il Patto di cittadinanza tra la Comunità islamica di Firenze e Toscana e la Città di Firenze dell'8 febbraio 2016 è consultabile su: http://press.comune.fi.it/hcm/hcm5353-10_2_1-Comune+di+Firenze+e+Comunit%E0+islamica+firmano+un+%91Patto+di+cittadinanza%92.html?cm_id_details=77691&id_padre=4471.

⁶³ Cfr. Ministro dell'Interno e Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, *Patto nazionale per un Islam italiano...*, cit., punto 4.

⁶⁴ Cfr. *Ibid.*, punto 6. Ed anche: A. Ferrari, *Patto per un islam italiano*, "Settimana news", 6 febbraio 2017, in <http://www.settimananews.it/ecumenismo-dialogo/patto-un-islam-italiano/>.

nità musulmana. Tuttavia, sebbene la mancanza di una rappresentanza unitaria renda le trattative più difficili e complesse, non si tratta di un ostacolo insormontabile: negli anni il governo è riuscito ad approvare intese con sette diverse confessioni cristiane non cattoliche (di cui due confessioni evangeliche appartenenti alla stessa famiglia⁶⁵), e con due differenti denominazioni buddhiste⁶⁶. È evidente, quindi, che in alcuni casi la frammentarietà e il pluralismo di determinate realtà religiose non hanno impedito al governo di intraprendere trattative e giungere alla conclusione di tali accordi⁶⁷, a maggior ragione se si tiene presente che la nostra Costituzione non assicura un diritto incondizionato all'intesa da parte delle confessioni religiose e che, pertanto, il governo non può essere costretto a stipulare accordi contro la sua volontà⁶⁸.

L'Islam è stato trattato come un caso eccezionale: un caso che, per l'atipicità della sua struttura e conformazione, è stato interpretato come diverso dagli altri e, per questo, come una situazione da dover gestire con strumenti speciali e particolari. Questa logica dell'"eccezionalismo" musulmano non solo ha generato, come si è visto, un'intensa azione di governo nel tentativo di costruire dall'alto una rappresentanza confessionale⁶⁹, ma ha anche contribuito ad alimentare il

⁶⁵ Si fa riferimento alle Assemblee di Dio in Italia (ADI) con cui l'intesa è stata firmata il 29 dicembre 1986 e approvata con Legge 22 novembre 1988, n. 517, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*, "Gazzetta Ufficiale", del 2 dicembre 1988, n. 107, Supplemento Ordinario; e all'intesa con la Chiesa Apostolica in Italia, firmata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 30 luglio 2012, n. 128, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*, "Gazzetta Ufficiale", del 7 agosto 2012, n. 183, Supplemento Ordinario n. 168.

⁶⁶ Con l'Unione buddhista italiana (UBI) l'intesa è stata firmata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 31 dicembre 2012, n. 245, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*, "Gazzetta Ufficiale", del 17 gennaio 2013, n. 14. Con l'Istituto buddhista Soka Gakkai (IBISG), invece, l'intesa è stata firmata il 27 giugno 2015 e approvata con Legge 28 giugno 2016, n. 130, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*, "Gazzetta Ufficiale", del 15 luglio 2016, n. 164, Serie Generale. Cfr. http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html.

⁶⁷ P. Consorti, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari 2014, p. 231; A.S. Mancuso, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁶⁸ G. Casuscelli, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/ Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 285-322 (p. 287); M. Canonico, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del governo?*, "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", n. 15 2012, Università degli Studi di Milano, Milano 2012, pp. 1-12 (p. 3).

⁶⁹ A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia...*, cit., pp. 103-108; S. Allievi, *Islam italiano e società nazionale*, in *Islam in Europa/ Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari,

clima di incertezza che pervade l'opinione pubblica ogni qual volta si parli di Islam. L'aver deciso di ricorrere a strumenti eccezionali, ha fatto diventare la religione musulmana un caso di per sé diverso, rendendo sempre più fertile un terreno già invaso da stereotipi e pregiudizi.

Il raggiungimento di un'intesa resta un obiettivo da perseguire, poiché essa avrebbe la duplice funzione di regolare meglio i rapporti tra le comunità islamiche d'Italia e lo Stato e, al contempo, di favorire il superamento del senso di estraneità nei confronti dei musulmani, ancora diffuso nella percezione comune degli italiani.

Il Mulino, Bologna 2008, pp. 43-75 (p. 57); Id., *L'islam italiano: istruzioni per l'uso*, in *L'Italia presa sul serio*, "LIMES Rivista italiana di geopolitica", n. 2 2006, Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma 2006, pp. 109-122 ed anche su <http://www.stefanoallievi.it/2006/11/l%E2%80%99islam-italiano-istruzioni-per-l%E2%80%99uso-2/>; Id., *Musulmani d'Italia, da ospiti a coinquilini*, 11 novembre 2010, in <http://www.stefanoallievi.it/2010/11/musulmani-d%E2%80%99italia-da-ospiti-a-coinquilini/>.

III

LA PERCEZIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO: OPEN DATA E IDENTITÀ

ALCUNE DOMANDE (E RISPOSTE *DATA-BASED*) SU MIGRAZIONI, ACCOGLIENZA E IDENTITÀ

Stefania Tusini

1. *Introduzione*

Come è noto, i movimenti migratori sono stati una costante nella storia dell'umanità. Nelle epoche più antiche, di cui ci parlano gli studi archeologici, nell'area del Mediterraneo fiorivano civiltà che hanno fatto del commercio (via mare e via terra) e dello scambio (di merci, ma anche culturale) uno dei loro punti di forza. Per contro, la società medievale era invece sostanzialmente sedentaria (basata sulla proprietà terriera e sulla servitù della gleba) e pertanto il viaggiare come condotta di vita veniva connotato negativamente. Gli storici riportano come in quell'epoca vagassero per l'Europa una grande quantità di viandanti e vagabondi, persone molto povere e bisognose di carità, senza dimora né lavoro. Il viaggiare divenne pertanto associato all'emarginazione sociale e si sviluppò conseguentemente l'idea di controllare gli spostamenti colpendo i viandanti con bandi tesi a limitarne i movimenti (da cui il termine «banditi»).

Ciononostante la spinta alla mobilità geografica, verso il superamento dei «confini», in quanto tratto congenito alla natura umana, non si esaurisce e porta, alla fine del 1400, come è noto, alla scoperta di un nuovo continente. Nei secoli immediatamente successivi alla scoperta dell'America si calcola che siano emigrati nel Nuovo mondo circa 50-55 milioni di europei; sostanzialmente la migrazione più cospicua della storia nota. A questi si associano i numeri delle migrazioni forzate (tratta degli schiavi) che trasferiscono circa 11 milioni di persone dall'Africa verso l'America.

Per venire all'Europa, a cavallo tra '800 e '900 si assiste ad una fortissima spinta emigratoria che investe i paesi dell'Europa del Sud (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo) portando fuori dalla propria nazione milioni di persone migranti per motivi economici. I paesi elettivi di immigrazione erano paesi dell'Europa del Centro-nord, ma anche America e Australia. Solo intorno alla metà del '900 anche i paesi meridionali cominciarono a divenire meta di migrazioni e di rimpatri grazie al significativo miglioramento delle condizioni

economiche dovuto al processo di industrializzazione e di modernizzazione.

Ciononostante, a partire dal 1960 fino alla fine degli anni '80 l'insieme dei paesi dell'Europa a 15 (più Svizzera e Norvegia) presenta un saldo migratorio costantemente positivo ma sostanzialmente modesto (varia tra 1 e 2 milioni circa di individui al netto delle partenze)¹. Un periodo cruciale per l'aumento dei flussi migratori si apre dopo il crollo del Muro di Berlino nel 1989. A seguito del dissolvimento dell'Impero sovietico un numero cospicuo di cittadini dei paesi dell'Est europeo si sposta verso Ovest: negli anni '90 il flusso di immigrati arriva infatti a 7,5 milioni e raddoppia (circa 15 milioni al netto delle partenze) nel decennio successivo (2000-09). Nonostante la crisi, anche nell'ultimo quinquennio rilevato (2009-14) gli arrivi hanno superato le partenze, collocando definitivamente l'Europa nel gruppo dei continenti a forte pressione migratoria.

Se si guardano gli stessi dati ripartiti per macroregioni europee² si nota come nel trentennio 1960-90 fossero solo i paesi dell'Europa centrale a registrare saldi migratori consistenti grazie all'attrattività del loro mercato del lavoro³. Questa tendenza si modifica invece negli ultimi 25 anni durante i quali anche le macroregioni meridionali e settentrionali mostrano un significativo saldo positivo. In particolare, l'area meridionale dopo essere stata, come si è detto, campione di emigrazione, nell'ultimo decennio è diventata il principale polo di attrazione europeo con circa 8 milioni di immigrati al netto delle partenze. Il tasso migratorio del Sud Europa nel decennio 2000-09 si attesta infatti a 6,8%, contro un assai meno significativo 1,7 del Centro e 4 del Nord. Nell'ultimo periodo (2009-14) ha invece ripreso con più vigore il flusso verso i paesi centrali che, grazie a sistemi economici più solidi, sembrano meglio fare fronte alla crisi economica rispetto a quelli del Sud.

¹ Al fine di ricostruire un quadro della dinamica demografica e migratoria dei paesi europei a partire dagli anni '60, baseremo le nostre considerazioni sul *Rapporto sulla popolazione 2017* che così efficacemente sintetizza e armonizza fonti statistiche altrimenti di difficile lettura (Strozza, De Santis, a cura di, *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna 2017).

² Le macroaree sono così composte: Nord: Danimarca, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Regno Unito, Svezia; Centro: Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svizzera; Sud: Grecia, Italia, Portogallo, Spagna.

³ Molti di questi paesi stipularono dei veri e propri accordi con i paesi del Sud Europa che inviavano cospicui contingenti di forza lavoro. La Germania, ad esempio, si dotò di una normativa che prevedeva la figura del *Gastarbeiter*, cioè lavoratore-ospite (vedi oltre).

2. *I migranti servono all'Europa? Identità europea e dinamica demografica*

Parlando di immigrazione non possiamo non tenere presente un aspetto molto importante che ha a che fare con il contributo dei migranti al saldo demografico dei paesi ospitanti. Il tema è significativo dato che la politica europea di contenimento e respingimento di una parte dei migranti (soprattutto quelli economici) pare, alla luce dei dati che presenterò da qui a poco, davvero poco lungimirante.

Nell'Europa a 15 (più Svizzera e Norvegia⁴) nel periodo esaminato il rapporto tra saldo naturale (differenza tra nati e morti) e componente migratoria si è modificato radicalmente. Mentre negli anni '60 la crescita della popolazione (+7,8%) era dovuta in massima parte alla componente naturale (7,5 su 7,8), già nei decenni successivi il peso della componente migratoria aumenta progressivamente, ma soprattutto si riduce pesantemente l'apporto della componente naturale a causa del decremento del tasso di fecondità degli autoctoni. Si pensi che il saldo demografico generale si riduce del 66% nel giro di un trentennio (dal 7,8 (1960-69), al 4,2 (1970-79), fino al 2,6 (1980-89)). In questi stessi periodi il saldo naturale si riduce dal 7,5‰ al 3,6 e all'1,9 mentre il saldo migratorio aumenta impercettibilmente dal 0,3‰ allo 0,7.

L'inversione tra saldo naturale e saldo migratorio si produce nel decennio 1990-99, quando il saldo demografico totale torna a salire al 3,2‰ (quindi in controtendenza rispetto ai decenni precedenti) e risulta formato per ben il 2‰ dalla componente migratoria. Nel decennio 2000-09 quasi l'80% dell'aumento della popolazione in Europa è dovuto all'immigrazione: infatti, a fronte di un saldo totale del 5‰, ben il 3,8 risulta dovuto alla popolazione di origine migrante. Si noti che dal 1990 al 2010 il contributo della componente naturale è rimasto stabile all'1,2‰; di conseguenza l'aumento del saldo demografico dal 3,2 al 5‰ registrato nel periodo considerato risulta dovuto esclusivamente alla componente migrante.

La tendenza è ancora più evidente se si esamina l'andamento demografico nei paesi della macroarea meridionale (Grecia, Italia, Spagna e Portogallo). Mentre nel decennio 1960-69 a causa della forte emigrazione il saldo demografico generale risultava inferiore al saldo naturale (7,8‰ contro 10,5), nel decennio successivo la situazione si assestava riportando sostanzialmente in pareggio il saldo generale e quello naturale (7,5‰). Nel periodo 1980-89 si registra un forte calo nel saldo demografico generale (2,4‰) che comunque risulta ancora

⁴ Vengono presi in esame solo i paesi dell'Europa a 15 (+ 2) per poter comparare i dati attuali con quelli relativi a qualche decennio fa (S. Strozza, G. De Santis, a cura di, *Rapporto sulla popolazione, op. cit.*).

ben sostenuto dalla componente naturale. I rapporti tra componente naturale e migratoria cominciano a invertirsi nel decennio 1990-99: saldo generale 2,1‰ di cui 1,8 dovuto ai migranti. La questione si fa esplosiva nel giro di pochi anni: nel decennio 2000-09 il saldo demografico generale registra un forte balzo in avanti (7,4‰) quasi completamente dovuto alla componente migratoria (6,8). La componente naturale fornisce ancora un piccolo apporto che però scompare progressivamente fino a far registrare un contributo negativo nel quinquennio 2009-14 (-0,2‰), con l'ovvia conseguenza che il saldo demografico generale risulta inferiore a quello migratorio. Ciò significa, in buona sostanza, che i migranti presenti nei paesi dell'Europa meridionale garantiscono il ricambio generazionale dato che la componente naturale registra più decessi che nascite.

3. *Quanti sono? Chi sono? L'Europa e la superdiversità*

Ma di quanti immigrati stiamo parlando? Dipende da come li definiamo. Se si tengono presenti gli individui nati all'estero si calcola che nel 2001 risiedessero in Europa (a 15+2) circa 35 milioni di persone di origine straniera, che nel 2011 risultano essere accresciute fino a sfiorare i 50 milioni (circa il 12% della popolazione). Se invece si definiscono immigrati solo gli individui stranieri (cioè coloro che non possiedono la cittadinanza del paese ospitante, anche se nati qui⁵) si contano ad oggi circa 36 milioni di persone (circa 8,6% della popolazione totale).

Questi ultimi sono propriamente gli individui che nel linguaggio comune vengono normalmente definiti «immigrati». Nonostante l'impiego assai diffuso in tutti gli ambiti (scientifici e non) e la comodità stenografica che comporta potersi riferire ad un fenomeno complesso mediante un solo vocabolo, è doveroso ribadire una volta di più come il termine «migrante» o «immigrato» risulti superficialmente catalogante e disadatto a rappresentare la varietà degli individui e delle esperienze migratorie. Infatti, «immigrato» è *in primis* una categoria omogeneizzante che appiattisce le differenze di tutti coloro che ne fanno parte. Ciò è evidentemente frutto di un equivoco semplificatorio, non potendo essere elusa la complessità del fenomeno mediante artifici terminologici. Sfatata l'apparente fissità del concetto permette infatti di scorgere le diseguali modalità di interpre-

⁵ Come è noto, i paesi che basano il diritto di cittadinanza sullo *ius sanguinis* hanno regole molto restrittive non solo per i primo-migranti, ma anche per i migranti di seconda generazione. In Italia, per esempio, i figli di immigrati nati qui non sono cittadini italiani fino al compimento del 18esimo anno di età. Per ottenere la cittadinanza devono avanzare una richiesta entro un anno dal compimento della maggiore età e devono sottostare a certe condizioni che prevedono, tra l'altro, il non essersi allontanati dal paese per periodi significativi nell'arco della loro vita.

tazione dei percorsi di migrazione, dai quali scaturiscono differenti traiettorie di vita e differenti caratteristiche. Questi molteplici tipi sociali, come si intuisce, sono latori di risorse, valori e bisogni spesso talmente dissimili tra loro che talvolta l'unico punto in comune sembra essere esclusivamente il fatto di non essere nati nel paese di destinazione; di essere, appunto, «stranieri».

Oltre a ciò, e forse ancora più significativo, merita segnalare come «immigrato» risulti essere un termine che coniuga in uno stesso concetto criteri culturali e criteri di classe⁶. In effetti, nonostante la definizione convenzionale di immigrato adottata dall'ONU si riferisca a un individuo vivente da più di un anno in un paese diverso da quello di residenza abituale, l'estensione del concetto nel suo uso quotidiano comprende esclusivamente gli stranieri poveri provenienti dai paesi poveri. In altri termini, non vengono percepiti e denominati «immigrati» né gli stranieri provenienti dai paesi ricchi, né coloro che, pur provenendo da paesi poveri, sono benestanti oppure famosi (politici, cantanti, calciatori, ecc.) perché questi ultimi vengono definiti semplicemente «stranieri». Formalmente, sono immigrati come gli altri, ma vengono percepiti in maniera differente, innanzitutto perché non «fanno problema»⁷.

Anche lo status internazionale dei paesi di provenienza gioca un ruolo significativo. In questo senso, il confine semantico che separa «immigrati» e «stranieri» è soggetto a mutamenti (sebbene lenti) e Ambrosini ritiene che «tra venti o trent'anni brasiliani, messicani, cinesi e indiani non saranno più considerati immigrati»⁸ ma solo stranieri grazie al progressivo miglioramento delle loro condizioni di vita e al ruolo recitato dal loro paese di origine nel sistema politico-economico internazionale.

Se consideriamo la popolazione straniera (priva di cittadinanza) presente nei paesi dell'Europa a 15 +2, possiamo affermare che si tratta di un collettivo mediamente equilibrato dal punto di vista del genere, con un'età media intorno ai 36 anni⁹ i cui principali paesi di provenienza sono Romania, Polonia e Turchia¹⁰. A questo proposito vale la pena notare come questi tre contingenti insieme non raggiungono il 20% del totale, mettendo in luce la

⁶ E. Balibar, I. Wallerstein, *Race, nation, classe*, Paris, Edition de la Découverte, 1988; trad. it., *Razza, nazione, classe. Le identità ambigue*, Roma, Edizioni Associate 1990.

⁷ L. Zanfrini, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Bari, Laterza 2016.

⁸ M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino 2005, 2° ed. 2011, p. 118.

⁹ Ovviamente ci sono differenze tra paese e paese, e anche tra nazionalità e nazionalità. In Italia per esempio le donne immigrate risultano predominanti tra filippini, latinoamericani e esteuropei, mentre in Francia ben il 14% degli stranieri residenti ha 65 anni e più (S. Strozza, G. De Santis, *op. cit.*).

¹⁰ Differenza si registrano a seconda delle macroaree: nella zona centrale sono predominanti turchi, italiani e portoghesi (tradizionale forza lavoro); nel Nord polacchi (quasi il 15%), indiani e irlandesi; nel Sud romeni, marocchini e albanesi.

grande varietà di provenienze dei migranti residenti in Europa.

Ciò fa sì che alcuni studiosi parlino a ragione di superdiversità¹¹. Il termine si riferisce al crescente livello di diversità presente nella popolazione, che risulta molto più elevato che nel recente passato. Secondo Vertovec, che ha coniato il concetto analizzando la società britannica, la superdiversità «is distinguished by a dynamic interplay of variables among an increased number of new, small and scattered, multiple-origin, transnationally connected, socio-economically differentiated and legally stratified immigrants who have arrived over the last decade». Il termine pertanto denota una diversità crescente che investe non solo l'intera società, ma che si manifesta anche tra i migranti stessi. Infatti,

a range of new and changing migration variables shows that it is not enough to see 'diversity' only in terms of ethnicity, as is regularly the case both in social science and the wider public sphere. In order to understand and more fully address the complex nature of contemporary, migration-driven diversity, additional variables need to be better recognized by social scientists, policy-makers, practitioners and the public. These include: differential legal statuses and their concomitant conditions, divergent labour market experiences, discrete configurations of gender and age, patterns of spatial distribution, and mixed local area responses by service providers and residents. The dynamic interaction of these variables is what is meant by 'super-diversity'¹².

I paesi europei con il maggior numero assoluto di stranieri presenti sul loro territorio risultano essere nell'ordine Germania (più di 7,5 milioni), Regno Unito (5,4 milioni), Italia (più di 5 milioni), Spagna (quasi 4,5 milioni) e Francia (quasi 4,4 milioni). In termini relativi le maggiori percentuali si rintracciano invece in paesi relativamente piccoli quali Lussemburgo (% sui residenti 45,9), Svizzera (24,2), Austria (13,2%), Irlanda (11,9) e Belgio (11,6%).

Ovviamente, la struttura della componente straniera della popolazione è una caratteristica peculiare di ciascun paese, anche perché le direttrici migratorie tradizionali erano guidate da alcune variabili specifiche tra le quali si deve riconoscere un ruolo significativo alla vicinanza geografica, alle dinamiche di allargamento della UE, agli accordi bilaterali tra paesi e ai legami coloniali¹³. In tempi più recenti queste coordinate si sono modificate e a partire dal 2011 le ondate migratorie, che come detto investono in particolar modo i paesi europei mediterranei, sono mosse da motivi solo parzialmente simili a quelli che muovevano i migranti in passato: uno dei motivi resta naturalmente il miglioramento

¹¹ S. Vertovec, *Super-diversity and its implications*, «*Ethnic and Racial Studies*», 30, 6, 2007, pp. 1024-1054.

¹² Vertovec, *op. cit.*, 2007, p. 1025.

¹³ S. Strozza, G. De Santis, *op. cit.*

delle proprie condizioni di vita (i cosiddetti migranti economici), ma molto più spesso si fugge a causa di persecuzioni, conflitti, catastrofi naturali.

Il flusso costante proveniente da aree mediorientali, Africa subsahariana, Asia centrale, non si è mai arrestato e, per citare il fenomeno più vistoso¹⁴, si calcola che negli ultimi 20 anni siano sbarcati in Italia (meta elettiva) circa 800mila migranti di cui più della metà nell'ultimo quinquennio. Nel solo biennio 2014-15 si sono contate oltre 320mila persone sbarcate in Italia o salvate in mare, e più di 7mila morti per annegamento¹⁵. Le persone che arrivano in Europa via mare hanno caratteristiche particolari: nella stragrande maggioranza provengono da Africa o Medio oriente, sono soprattutto uomini giovani, e una significativa presenza di minori non accompagnati che arrivano allo sbarco spesso senza documenti e in condizioni provatissime dal punto di vista fisico e psicologico.

4. *Da dove vengono? Le rotte dell'immigrazione*

In base a quanto ricostruito da MEDU (Medici per i diritti umani) mediante il progetto *Esodi*¹⁶, le rotte che portano i migranti dall'Africa sub-sahariana sulle coste libiche ed egiziane sono 5: occidentale-ovest, occidentale-est, orientale-ovest, orientale-centro e orientale-est. A queste vanno aggiunte la rotta che porta verso la Spagna e quella balcanica.

¹⁴Ovviamente gli sbarchi rappresentano solo una parte degli arrivi. In generale, merita osservare come ad oggi la gran parte dei permessi di soggiorno in Italia venga rilasciata per ricongiungimenti familiari; risultano solo secondi i motivi di asilo e protezione internazionale, ai quali fanno seguito i motivi di studio e infine di lavoro (motivazione che solo qualche anno fa era decisamente predominante).

¹⁵Dati IOM; vedi *infra*.

¹⁶Il progetto «Esodi» ha ricostruito le rotte di emigrazione tra l'Africa e l'Italia grazie alle testimonianze di mille migranti originari dell'Africa Subsahariana raccolte in quasi tre anni (2014-16) dagli operatori e i volontari di Medici per i Diritti Umani (MEDU). Le informazioni sono state raccolte in particolar modo in Sicilia, nei centri di accoglienza straordinaria (CAS) di Ragusa e nel Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Mineo, a Roma nei luoghi informali di accoglienza e presso il centro «Psyché» per la riabilitazione delle vittime di tortura. Alcune testimonianze sono state raccolte anche a Ventimiglia e in Egitto, ad Aswan e al Cairo. Dei 1.000 migranti intervistati da MEDU, 870 sono uomini e 130 donne; l'età media è di 26 anni. Tra di loro ci sono 133 minori quasi tutti incontrati negli insediamenti informali di Roma. I migranti incontrati in Sicilia erano tutti richiedenti asilo accolti nei centri istituzionali; a Roma e Ventimiglia tutti migranti in transito verso altre paesi europei; in Egitto rifugiati residenti e migranti detenuti. In Sicilia prevalgono persone provenienti dall'Africa occidentale; negli altri luoghi migranti provenienti dal Corno d'Africa (<http://www.mediciperidirittiumani.org/esodi-rotte-migratorie>).

La rotta **occidentale-est** è quella maggiormente praticata da chi proviene dall'Africa occidentale. Prevede un percorso via terra che varia tra i 3.500 e gli 8.000 km e una traversata marina di 200-300 miglia. Il viaggio dura in media 20 mesi e il tempo medio di permanenza in Libia risulta essere di 14 mesi, paese in cui i migranti vengono sfruttati e diventano oggetto di sequestri e violenze in attesa dell'imbarco. Questo percorso evita l'Algeria e, con partenza dai paesi su menzionati, si convogliano i migranti su Agadez in Niger, oppure Dirkou, o Madama. Se in partenza dal Camerun, si attraversa il Ciad facendo sosta a Ndjamen, o a Faya Largeau, oppure a Zour o Auzou, ai confini con il Niger e la Libia. Dal Ciad e dal Niger si trasferiscono i migranti a El Gatrun in Libia e spesso a Sabha dove molti testimoniano essere stati imprigionati. Da qui si viaggia in direzione di Sabratha, Garian, Zuwara dove si aspetta l'imbarco. I migranti raccontano di aver lasciato i loro paesi di origine con autobus pubblici pagando prezzi contenuti.

Partendo da Senegal, Gambia, Guinea e Costa d'Avorio di solito, ci si sposta inizialmente a Bamako, in Mali, per poi passare per Ouagadougou in Burkina Faso e raggiungere il Niger. Una via alternativa passa da Bamako e da Gao, in Mali, per poi raggiungere Niamey in Niger. Molti nigeriani raggiungono il Niger attraverso Kano. Alcuni migranti provenienti dal Camerun hanno raccontato di aver attraversato il Ciad per poi raggiungere Madama in Niger e proseguire fino in Libia. Da Agadez a Sabha inizia un tratto di rotta nel deserto chiamato «la strada verso l'inferno» che tutti i migranti sono costretti ad affrontare per raggiungere la Libia. Si tratta di piste che attraversano il deserto del Tenerè. Le tappe di questo tratto sono Agadez, Dirkou, Madama, Al-Qatron e Sabah. Questo viaggio dura solitamente da 3 a 6 giorni a bordo di pick-up o camion stipati all'inverosimile e gestiti dai trafficanti. I pick-up trasportano in genere 20-30 persone. Dalle testimonianze dei migranti emerge chiaramente che esiste una rete ben organizzata di trafficanti che gestisce le diverse tratte del viaggio. Ogni villaggio ha il proprio autista ed il proprio trafficante, perciò in molti casi i migranti sono costretti a fermarsi lungo il tragitto ad aspettare il successivo autista (ed alle volte un altro veicolo) per proseguire. A causa di ciò il viaggio può durare diversi giorni in più di quanto previsto. Il più delle volte ci sono diversi veicoli che si spostano insieme formando quella che i migranti chiamano «comba»: diversi pick up e camion in fila. I migranti riferiscono di aver affrontato condizioni durissime (caldo estremo, sete e fame), e di aver rischiato di cadere dai pick-up che viaggiavano ad altissima velocità. Molte persone intervistate da MEDU hanno riferito di aver visto persone morire di fronte ai loro occhi perché cadute dai veicoli in corsa o perché abbandonate in mezzo al deserto (MEDU, Progetto *Esodi*).

La rotta **occidentale-ovest**, meno praticata, raccoglie migranti provenienti da Senegal, Guinea, Liberia, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria, Ghana. A seconda del punto di partenza vengono percorsi via terra tra i 4.000 e

gli 8.000 km e via mare tra le 200 e le 300 miglia. Sulla rotta che porta verso la costa libica (in cui si trovano i punti di imbarco) ci sono delle importanti città di transito e di raccolta tra cui Bamako e Gao in Mali, Kano in Nigeria, Ouagadougou in Burkina Faso, Niamey Agadez e Arlit in Niger. Tutti i flussi confluiscono verso Tamanrasset in Algeria, che rappresenta il più importante centro di transito su questa rotta. Altre soste sono possibili a Deb Deb in Algeria del Nord o Gadames in Libia, in prossimità del confine che unisce Algeria, Tunisia e Libia. Da qui i migranti vengono inviati all'imbarco verso Zuwara e Sabratha. Non di rado vengono tenuti prigionieri in attesa di ricevere un riscatto dalle famiglie.

La maggior parte dei migranti provenienti dal Corno d'Africa intervistati da Medu ha percorso la rotta **orientale-centro**. La durata media del viaggio dal paese di origine è di circa 15 mesi. Il tempo medio di permanenza in Libia per i migranti del Corno d'Africa, la gran parte eritrei, è di 3 mesi, mentre restano più a lungo nei campi di Etiopia e Sudan.

Si parte dai campi profughi di Mai Aini (situato nella zona del Tigray, ospita oltre 18mila rifugiati provenienti dall'Eritrea) o di Shagrab. Quest'ultimo, aperto negli anni '60 vicino alla città di Kassala per ospitare gli esuli eritrei della guerra di indipendenza contro l'Etiopia, oggi è uno dei campi profughi più grandi dell'Africa (30.000 persone) e «più che un centro d'accoglienza è una città di baracche posta in mezzo al nulla nei pressi della frontiera».

Dovrebbe rappresentare il primo posto sicuro per i migranti eritrei in fuga dalla dittatura (Unhcr calcola un arrivo costante di circa 1.500 persone al mese) ed è invece descritto come «un luogo infernale» di soprusi e di violenze. All'interno è presente un ufficio dell'Unhcr per l'esame delle domande di asilo, ma le condizioni di insicurezza sono tali da renderlo un luogo di fatto ingovernabile e abbandonato a se stesso. I trafficanti di uomini «operano impunemente al suo interno reclutando migranti e, in molti casi, sequestrandoli con la violenza». Dato che il confine tra Sudan e Eritrea è estremamente pericoloso, dall'Eritrea si prova a fuggire anche via mare imbarcandosi a Mersa Gulbub per approdare a Suakin in Sudan.

Khartoum è lo snodo principale per i migranti provenienti dal Corno d'Africa che da lì partono per attraversare il Darfur. Intraprendendo questo percorso si punta verso Nord, attraverso Dongola, punto di partenza per la traversata del deserto. Il confine Eritrea-Sudan, come detto, è un punto di passaggio estremamente critico, presidiato da militari incaricati sparare contro tutti i cittadini eritrei che tentano di lasciare il paese. Diversi migranti hanno riferito di essere stati rapiti o di aver assistito al rapimento di altre persone a scopo di riscatto, soprattutto da parte dei membri della tribù Rashaida collusi con i militari.

Partendo dalla città di Dongola l'attraversamento del deserto è più breve dato che si percorrono via terra da 4.200 a 5.700 km. «Generalmente, un primo

pick-up lascia i migranti al confine con la Libia, per poi tornare indietro verso Khartoum. I migranti vengono quindi fatti salire su un altro pick-up in mano a trafficanti libici». Questa rotta approda a Agedabia in Cirenaica e da qui verso Zuwara e Sabratha, oppure verso Bengasi che però è molto più lontana dalle coste italiane. Infatti si tratta di percorrere 370 miglia marine imbarcandosi in una traversata più lunga e rischiosa rispetto a quella che parte dalla Libia occidentale.

Anche la rotta **orientale-ovest** raccoglie migranti provenienti da Eritrea e Etiopia e prevede un percorso tra i 6.000 a gli 8.000 km via terra. La partenza anche in questo caso è dai campi profughi di Mai Aini e Shagrab. Transitando da Khartoum si arriva a Al Fashir, si entra in Ciad attraversandolo in direzione Nord fino alla città di AouZou, ai confini con la Libia meridionale. Da qui si prosegue verso Sabha, punto di arrivo della già citata «via dell'inferno». La città, fin dal secolo scorso centro di sosta e smistamento delle carovane che attraversavano il Sahara, è diventata recentemente un *hub* del traffico di esseri umani. Sia qui che a Tripoli i migranti vengono trattenuti e sono spesso oggetto di violenze indiscriminate a fini di rapina e sequestro.

La tappa successiva è Zuwara o Sabratha, entrambe a meno di 100 km a Ovest di Tripoli. Zuwara rappresenta uno dei più importanti punti d'imbarco per i migranti diretti in Italia. «Prima dell'imbarco, i migranti vengono chiamati e radunati in un posto di raccolta. Alcuni migranti lo hanno descritto come un grande spazio aperto, altri come un luogo di edifici incompleti con piccole finestre, oppure come depositi o cabine sulla spiaggia. Sono luoghi nei quali vengono radunate più di 100 persone in attesa di essere imbarcate. Le persone rimangono in questi luoghi per giorni o addirittura per mesi in pessime condizioni igienico-sanitarie. Il tempo di attesa è insostenibile». Anche Sabratha è un imbarco importante grazie al fatto che l'isola di Lampedusa dista soltanto 160 miglia nautiche.

L'ultima rotta rilevata da Medu mediante le interviste ai migranti parte dal Corno d'Africa e attraversa l'Egitto transitando da Dongola (**rotta orientale-est**). Assuan è il principale luogo di transito per raggiungere il Cairo. «Nella periferia della città si trova il campo militare di Shellal dove vengono detenuti a centinaia i migranti provenienti dal Corno d'Africa che vengono intercettati nel deserto in prossimità delle frontiere con la Libia ed il Sudan. Il campo ha anche una sezione femminile, uno stanzone dove vengono detenute le donne e i bambini. I migranti possono rimanere nel campo anche più di un anno in attesa di essere rimpatriati». Anche al Cairo molti migranti vengono imprigionati nel carcere di Qenater. Chi riesce, raggiunge Alessandria ma in questo caso la distanza dall'Italia è di quasi 800 miglia marine. Pertanto, la traversata dura almeno 8-10 giorni e avviene in genere servendosi di più di una imbarcazione. Questa rotta, come si diceva, è decisamente la più breve via terra, dato che prevede un percorso che varia tra i 2.500 e i 3.300 km, ma la più lunga e rischiosa via mare.

Un'altra importante rotta africana approda in Spagna. Per arrivare si possono percorrere due traiettorie: una che passa sulla costa atlantica del Marocco (o via mare) dirigendosi verso le isole Canarie e che risulta sempre meno utilizzata; l'altra che punta via entroterra verso Ceuta e Melilla attraversando il Marocco o l'Algeria. Le due città, come è noto, sono residui coloniali spagnoli situati nel Nord del Marocco e rappresentano l'unico confine terrestre tra Europa e Africa. La frontiera è segnalata da una doppia recinzione alta sei metri, corredata da torri d'avvistamento, filo spinato e lame di metallo, lunga poche decine di chilometri ed estesa dalla terraferma fino alle acque marine. La recinzione è corredata di camminamenti interni per i soldati della *Guardia Civil* e viene continuamente sorvegliata giorno e notte sia da milizie spagnole che marocchine attraverso telecamere a circuito chiuso e rilevatori. Ciononostante alcuni migranti riescono comunque a passare¹⁷.

Per tutti gli anni '90 i migranti che si affacciavano all'Europa attraversando questa frontiera erano per lo più di origine algerina e marocchina. Successivamente il Marocco si è trasformato in paese di transito per migranti subsahariani provenienti da Mali, Sudan, Ciad, Camerun, Nigeria. Oggi, secondo i dati forniti da Frontex e da IOM, il flusso migratorio è molto contenuto. Infatti, nel 2016, solo 10.231 migranti hanno tentato di oltrepassare illegalmente il confine spagnolo a Ceuta e Melilla. Dal gennaio del 2015 al marzo del 2017 sono stati registrati 18.985 arrivi in Spagna. Un numero decisamente limitato se confrontato con gli oltre 351.000 arrivi in Italia o in Grecia nello stesso periodo.

A queste numerose rotte africane è necessario affiancarne una ulteriore: **la rotta balcanica**. «Aperta» già dal 2012 come transito di migranti di origine balcanica che potevano varcare le frontiere europee grazie ad un sistema che non prevedeva visto di ingresso, a partire dal 2015 il profilo dei fruitori comincia a cambiare quasi completamente e la rotta comincia ad essere usata massicciamente da migranti provenienti dal Medio Oriente, in particolare in fuga dal conflitto siriano.

Nel corso del 2015 questa è stata la rotta più utilizzata in assoluto. I migranti transitavano dalla Turchia verso la Grecia (soprattutto via mare), e da qui verso la Macedonia e la Serbia per approdare in Ungheria (primo paese dell'area Schengen sul percorso), o più a Nord in Austria. Nel 2016, a fronte di crescenti tensioni interne, l'Europa ha stabilito di porre fine ai flussi migratori irregolari in transito dalla Turchia sottoscrivendo un accordo con Ankara in base al quale i migranti sbarcati in Grecia che risultavano non avere diritto alla protezione internazionale dovevano essere re-inviati in Turchia.

Secondo un rapporto di Amnesty International (2015) la Turchia non è in grado di offrire una protezione effettiva ai richiedenti asilo e ai rifugiati sul suo

¹⁷ Su tale questione, si veda il contributo di G. Scocozza e A. Sagnella, *supra*.

territorio secondo la normativa europea e internazionale. Le motivazioni addotte da Amnesty partono dalla generale constatazione che la Turchia non offre ai richiedenti asilo e ai rifugiati un ambiente dove essi possano vivere dignitosamente. Oltre a ciò, non sono state approntate procedure efficienti ed eque per i richiedenti asilo (si pensi che sono state appena 4.100 le domande esaminate nel 2015, a fronte delle oltre 266.000 registrate da UNHCR) e si rileva la totale mancanza di un accesso adeguato alle cosiddette «soluzioni durature», cioè l'eventuale rimpatrio volontario nei paesi d'origine, l'integrazione in quello ospitante e il reinserimento in paesi terzi. La Turchia come paese sicuro, conclude Amnesty International, è una costruzione fittizia e viene giudicato quantomeno irresponsabile da parte della UE approvare il re-invio di rifugiati e richiedenti protezione in uno Stato che ad oggi non è in grado di rispettare pienamente i loro diritti.

Come diretta conseguenza della sottoscrizione dell'accordo, i paesi balcanici tra il 2015 e il 2016 hanno visto ridursi drasticamente gli arrivi sul loro territorio, con percentuali che vanno dal 77 al 95% in meno.

5. Quanti ne arrivano? Quanti non arrivano? Sbarchi e morti in mare

Attraverso questi viaggi estremamente lunghi e pericolosi, sia per le condizioni disumane sia per i maltrattamenti e le torture subite, i migranti giungono in Europa in fuga dai loro paesi nativi. Secondo IOM nel 2015, soprattutto a causa del conflitto in Siria, sono arrivate in Europa circa 1 milione di persone, di cui 850.000 in Grecia e 154.000 in Italia. Nel 2016 (anno di chiusura della rotta balcanica) nell'intera area europea si sono contati 387.739 arrivi di migranti (di 363.401 arrivati via mare).

Nel primo trimestre del 2017 si conta siano giunti in Europa 33.715 migranti di cui 32.990 via mare e i restanti 725 via terra. La grandissima parte è approdata al Sud Europa, in particolare in Italia. Il Ministero dell'Interno italiano calcola che nel primo trimestre 2017 siano sbarcati in Italia 24.280 migranti, rispettivamente il 30% in più rispetto allo stesso periodo del 2016 e il 140% in più rispetto al primo trimestre del 2015. Il paese nel giro di pochi anni si è trovato a fare fronte ad un fenomeno di enorme impatto (anche mediatico) che ha richiesto la messa a punto di un sistema di accoglienza di cui ci occuperemo tra breve.

Grazie al progetto *Missing Migrants* attivo già da alcuni anni, IOM prova, non senza difficoltà, anche a stimare il numero dei decessi, le cause di morte e, impresa ancor più ardua, il paese di origine dei deceduti, i cui corpi in gran parte non vengono mai recuperati. A questo proposito è necessario precisare che

because of the challenges in data collection for the missing and dead, basic demographic information on the deceased is rarely known. Often migrants in mixed migration flows do not carry appropriate identification. When bodies are

found it may not be possible to identify them or to determine basic demographic information. In the data compiled by Missing Migrants Project, sex of the deceased is unknown in over 80% of cases. Region of origin has been determined for the majority of the deceased. Even this information is at times extrapolated based on available information – for instance if all survivors of a shipwreck are of one origin it was assumed those missing also came from the same region¹⁸.

In base ai dati così raccolti nel 2014 sono stati stimati 3.249 decessi; nel 2015 3.784; nel 2016 più di 5.000 persone, quasi tutte morte nel Canale di Sicilia, la cui origine nel 70% dei casi risulta sconosciuta o non identificabile. Nel primo trimestre del 2017 nell'area del Mediterraneo si sono contati già 798 decessi di cui ben 603 nel Canale di Sicilia¹⁹. Ben l'83% delle salme risultano di origine sconosciuta o non identificabile. Per quanto riguarda le cause di morte, 619 persone risultano decedute per annegamento, 2 per soffocamento, 20 per insolazione o ipotermia, 78 per cause sconosciute.

6. *E dopo lo sbarco? Il sistema di accoglienza italiano*

A causa della chiusura della rotta balcanica e della difficoltà di accedere al territorio spagnolo, l'Italia di fatto resta l'unico varco tra Africa e Europa. Pertanto è importante capire come il nostro paese provi ad affrontare la problematica dell'immigrazione da un punto di vista organizzativo e umanitario.

Il sistema di accoglienza presente in Italia ha subito una significativa trasformazione a partire dal 2011, anno della cosiddetta ENA (Emergenza Nord Africa) provocata dalle Primavere arabe. Da quell'anno la normativa si è stratificata con l'aggiunta e la sovrapposizione di provvedimenti successivi. Secondo molti osservatori il sistema risulta fondato su un impianto normativo frammentato che al momento non ha trovato una sistematizzazione e omogeneizzazione e che pertanto risulta «emergenziale» e non adeguato a fare fronte efficacemente alla *issue* «migrazioni» dal punto di vista dell'accoglienza e dell'integrazione.

Ad oggi il sistema risulta costruito su tre livelli: primo soccorso e assistenza, prima accoglienza e seconda accoglienza, ciascuno destinato sulla carta a svolgere precise funzioni. Di fatto, nella pratica, proprio a causa della natura emergenziale e non adeguatamente strutturata, i livelli si mescolano e molto spesso i migranti trovano posto in strutture inadeguate al loro status giuridico.

I centri governativi, gestiti direttamente dal Ministero dell'Interno, che si oc-

¹⁸ missimmigrants.iom.int/methodology.

¹⁹ Questi numeri sono, purtroppo, in continuo aggiornamento e non è possibile prevedere quale quota sarà raggiunta a fine anno. Ad oggi, rispetto allo stesso periodo del 2016, gli sbarchi risultano in aumento.

cupano delle prime fasi sono: Hotspot, CPSA, CDA, CARA (oggi Hub), CIE (oggi CPR). Il sistema SPRAR, di seconda accoglienza, pur essendo coordinato dal Ministero dell'Interno, è invece gestito a livello locale dai Comuni e dalle associazioni del Terzo settore anche attraverso i CAS.

Nella prima fase operano i **CPSA** (Centri di Primo Soccorso e Assistenza) istituiti già a partire dal 1995 a seguito degli sbarchi in Puglia di cittadini dei paesi ex-sovietici²⁰. In questi centri, collocati nelle zone dove più assidui sono gli sbarchi, si presta un primo screening sanitario e si svolge l'identificazione dei migranti presi in carico: «ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. Qui i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotografati, possono richiedere la protezione internazionale»²¹.

I decreti ministeriali che hanno istituito i CPSA non indicano né le condizioni né le modalità di trattenimento dei migranti, indicando esclusivamente che la permanenza deve durare il tempo strettamente necessario all'espletamento delle operazioni di prima assistenza. Essendo progettati come centri di transito, nella prassi si cerca di non andare oltre le 48 ore, ma di fatto, a seconda delle disponibilità, la limitazione della libertà dei migranti si protrae anche per settimane²².

A quanto risulta dai dati ministeriali, a inizio 2016 risultavano istituiti i Centri di Elmas (200 posti, provincia di Cagliari) e Otranto (provincia di Lecce). I CPSA presenti sull'isola di Lampedusa e a Pozzallo (provincia di Ragusa) sono stati invece trasformati in *Hotspot*.

Infatti, nel corso del 2015, a seguito dell'approvazione dell'Agenda Europea sull'Immigrazione e la conseguente adozione da parte del Governo italiano di una *Roadmap*, a questi centri si sono sovrapposti gli **Hotspot** voluti dalla UE in Italia e in Grecia (e Ungheria). Questi, a differenza dei precedenti, non presentano un quadro giuridico di riferimento e di fatto la loro è una funzione di identificazione e selezione: i migranti che intendono fare richiesta di protezione internazionale vengono separati dai cosiddetti migranti economici. Pertanto gli Hotspot risultano un punto di snodo delicatissimo e fondamentale sul percorso dei migranti: da qui è possibile essere indirizzati verso i CPR (ex CIE) se si viene giudicati non idonei a presentare richiesta di asilo e avviati al rimpatrio, oppure verso gli Hub regionali se invece viene riconosciuta questa facoltà.

Si tratta di strutture chiuse, ad oggi molto poco accessibili ad esterni (studio-

²⁰ Nonostante la legge n. 593/1995 (cosiddetta Legge Puglia) sia considerata il riferimento normativo per l'istituzione dei CPSA, in effetti essa ha a suo tempo istituito esclusivamente ed esplicitamente solo tre centri di prima accoglienza dislocati sulla costa pugliese per esigenze di prima assistenza agli stranieri per un periodo definito (Suprano, 2016, cap. 5).

²¹ Ministero dell'Interno italiano, *I centri dell'immigrazione*.

²² A. Suprano, *Il sistema di accoglienza in Italia. Un cammino verso l'integrazione?*, 2016, <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/>.

si, giornalisti²³) al cui interno opera personale UNHCR, EASO (Agenzia europea per il diritto d'asilo), OIM, FRONTEX (Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea), EUROPOL (Ufficio di Polizia Europeo), EUROJUST (Cooperazione giudiziaria tra varie autorità nazionali europee contro la criminalità), oltre che personale italiano.

In base ai dati ministeriali nei primi mesi del 2016 in Italia risultavano operativi gli Hotspot di Lampedusa (500 posti), Taranto (400 posti), Pozzallo (300 posti), Trapani (400 posti) e Porto Empedocle (1600 posti); mentre in Grecia risulta attivo l'Hotspot del Pireo.

I migranti cui viene concesso di procedere alla domanda di asilo vengono invece distribuiti sul territorio nazionale e, come si diceva, inviati verso i centri regionali. Denominati precedentemente **CARA** (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) o **CDA** (Centri di accoglienza), oggi si chiamano **Hub** (d.lgs. n. 142/2015) e hanno la funzione di collegare il primo e l'ultimo anello dell'accoglienza al fine di evitare dispersioni sul territorio. Si tratta di centri preposti ad accogliere i cittadini stranieri che abbiano già passato lo screening sanitario e l'identificazione, e che abbiano manifestato la volontà di richiedere protezione o di aderire al programma di ricollocazione. Sono strutture operative a livello regionale affidate alla gestione di consorzi tra Comuni, enti pubblici o privati che operano nel settore dell'accoglienza senza finalità detentive.

In base alla normativa citata ogni regione sarebbe chiamata a dotarsi di almeno un Hub in grado di accogliere tra 100 e 250 migranti. Ad oggi sono presenti Hub solo in 7 regioni. Secondo i dati ministeriali (aggiornati al 2015 e integrati da altre fonti) gli Hub presenti sul territorio sono: Ancona, Arcevia (200 posti); Bari Palese, Area Aeroportuale (744 posti); Brindisi, Restinco (128 posti); Catania, Residence Mineo (1800 posti); Caltanissetta, Contrada Pian del Lago (96 posti); Crotone, località Sant'Anna (875 posti); Gorizia, Gradisca d'Isonzo (138 posti); Foggia, Borgo Mezzanone (856 posti); Roma, Castelnuovo di Porto (650 posti); Trapani, Salina Grande (260 posti).

L'elenco molto probabilmente non è esaustivo, così come solo indicativo è il numero di posti disponibili, dato che il Ministero non aggiorna il database da un paio di anni, periodo in cui si sono palesate molte novità significative e il numero di migranti è cresciuto di anno in anno.

I migranti dovrebbero essere trattenuti negli Hub il tempo necessario alla definizione del loro status giuridico, alla predisposizione della domanda di asilo e

²³ Anche se la recente Legge Minniti stabilisce la possibilità di ingresso senza preavviso da parte di osservatori qualificati (legge 13 aprile 2017, n. 46 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 contenente Disposizioni urgenti su procedimenti di protezione internazionale e contrasto dell'immigrazione illegale).

all'avvio delle procedure di esame della domanda. Successivamente dovrebbero essere inviati alla fase di seconda accoglienza entrando così nel sistema SPRAR. Fatto sta che i numeri sono talmente elevati rispetto alle capacità ricettive, che il Ministero ha varato un piano di emergenza per poter disporre di strutture temporanee (CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria) diffuse sul territorio in grado di fare fronte alle crescenti esigenze di accoglienza. Si tratta di strutture ricettive (alberghi, residence) che danno la loro disponibilità ad ospitare i migranti dietro pagamento di un affitto. Esse restano formalmente sotto il controllo della Prefettura, ma l'attività giornaliera di ciascuna struttura viene gestita dall'associazione o cooperativa che vince il bando.

Secondo i dati contenuti nell'ultimo *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, a inizio 2017 erano accolti nelle varie strutture presenti sul territorio italiano circa 175mila persone. La cifra è senza dubbio rilevante, ma il dato più preoccupante è la quantità di persone sistemate «temporaneamente» nei CAS: 137mila, cioè la stragrande maggioranza. Questo genere di strutture dovrebbe tamponare la carenza di posti nei centri SPRAR (e spesso anche supplire alle carenze strutturali nella fase prima accoglienza) per il tempo strettamente necessario a completare il trasferimento nei centri preposti. In realtà il risicato numero di posti accessibili nella seconda accoglienza e i lunghi tempi di residenza in attesa dell'esito della richiesta di protezione fanno sì che i CAS siano tutt'altro che temporanei. Il problema è che mentre nel sistema SPRAR sono previste per legge attività di inclusione e di alfabetizzazione linguistica, nei CAS si garantisce esclusivamente vitto e alloggio, senza che venga approntato alcun progetto di integrazione dei migranti.

Come accennato, possono accedere al sistema di seconda accoglienza i richiedenti asilo che abbiano già formalizzato la domanda di protezione e non dispongano di un reddito proprio sufficiente. Lo SPRAR è costituito da una rete di enti locali e organizzazioni del Terzo settore che promuovono progetti di accoglienza finalizzati all'inserimento sociale ed economico dei migranti. A questi ultimi viene garantita la protezione per l'intera durata del procedimento dell'esame della domanda da parte della Commissione territoriale.

Sono riconosciute tre differenti tipologie di protezione grazie alle quali si matura il diritto ad entrare nel circuito degli SPRAR: (a) la richiesta d'asilo per i cosiddetti rifugiati politici per motivi di persecuzione; (b) la richiesta di protezione sussidiaria concessa a coloro che subirebbero gravi danni rientrando nel proprio paese (a seguito della presenza di conflitti armati); (c) la protezione per motivi umanitari. Coloro che si vedono riconosciuta una delle forme di protezione ottengono un permesso di soggiorno temporaneo (ma rinnovabile) fino al momento in cui vengono raggiunti dalla risposta della Commissione.

Tra i richiedenti protezione un gruppo a parte è rappresentato da coloro che rientrano nel programma di *relocation* (ricollocazione) che riguarda cittadini si-

riani, iracheni ed eritrei che, su loro richiesta e sulla base di quote stabilite dai paesi UE, dovrebbero immediatamente essere ricollocati in altri paesi dell'Unione Europea. La procedura di *relocation* al momento ha riguardato un numero estremamente basso di migranti: infatti, ad oggi (10 maggio 2017) sono state trasferite in altri paesi europei solo 5.700 persone a fronte di 35.000 richieste (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

Tutti gli altri migranti, in base a quanto stabilito dal Regolamento di Dublino, sono obbligati a chiedere asilo nel primo paese di arrivo, cioè in Italia, il quale deve farsi carico di esaminare le domande e rimpatriare i non aventi diritto alla protezione.

7. *Quanti ne accogliamo?*

Come accennato poco sopra, secondo i dati del Ministero dell'Interno e in base al Rapporto sulla protezione internazionale in Italia al 31 marzo 2017 le persone inserite a vario titolo nel sistema di accoglienza in Italia erano complessivamente poco più di 176.000, a fronte di circa 104.000 nel 2015, e 66.000 nel 2014²⁴ (Lunaria, 2016; Ministero dell'Interno italiano, Documentazione statistica). Alla stessa data i migranti presenti nelle strutture temporanee (CAS) risultano essere quasi 138.000 (circa il 77% del totale); 1.416 sono presenti negli Hotspot, 13.385 risiedono in centri di prima accoglienza e 23.867 sono inseriti negli SPRAR. Alla stessa data Lombardia, Campania, Lazio, Piemonte, Veneto e Sicilia risultano accogliere circa il 50% dei migranti.

I richiedenti asilo sono passati da circa 84.000 presenze nel 2015 a 123.600 nel 2016 (facendo registrare un aumento del 47%), alle quali vanno aggiunte circa 13.000 richieste nei primi tre mesi del 2017. Nel corso del 2016 sono state esaminate 91.102 richieste di asilo (indipendentemente dalla data di presentazione) di cui ben il 60% sono state rigettate²⁵.

A questo quadro bisogna aggiungere che, in base alla normativa ministeriale, le Commissioni territoriali dovrebbero fornire risposte entro 180 giorni dalla richiesta di asilo. Nei fatti, anche a causa del ridotto numero di Commissioni attive, le risposte si fanno attendere anche per un anno, con conseguente ingolfamento del già esiguo apparato dello SPRAR (su 8.000 comuni solo 2.600 hanno

²⁴ Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, 2016, <http://www.lunaria.org/about/pubblicazioni/>; Ministero dell'Interno italiano, *Documentazione statistica*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica>.

²⁵ Ministero dell'Interno italiano, *Documentazione statistica*, cit.

accettato di accogliere migranti sul loro territorio). La recente Legge Minniti è intervenuta anche su questo punto, da una parte positivamente prevedendo l'assunzione di personale qualificato per accrescere la numerosità delle Commissioni operative, dall'altra negando l'attuale possibilità da parte dei migranti di ricorrere alla giustizia ordinaria in caso di rigetto della richiesta da parte della Commissione. Quest'ultimo provvedimento, senz'altro in grado di rendere più rapide le procedure, ha ricevuto pesanti critiche di legittimità da parte di osservatori qualificati e talune parti politiche in quanto sembra perseguire l'efficiamento del sistema a scapito di un diritto individuale.

I migranti sbarcati in Italia che non vengono ritenuti idonei ad avanzare istanza di protezione e quelli la cui domanda viene rigettata vengono inviati ai **CIE** (Centri di Identificazione e Espulsione). In base alla recente Legge Minniti questi centri vengono oggi denominati **Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)** e assolvono la medesima funzione dei vecchi CIE essendo strutture in cui i migranti vengono trattenuti per essere poi forzatamente rimpatriati nel loro paese di origine. La legge prevede la presenza di un CPR in ciascuna regione per un totale di 1.600 posti. Ad oggi, risultano operativi i centri di Torino, Roma, Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone (in totale circa 700 posti).

I CPR accolgono anche individui già presenti nel territorio italiano ma trovati senza documenti validi per il soggiorno (i cosiddetti *overstayers*)²⁶, oltre a ex detenuti di origine straniera che hanno scontato la loro pena. Le procedure per il rimpatrio sono molto complesse al punto che, in base al Rapporto presentato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (2017), da gennaio a settembre 2016 su 1.968 persone trattenute negli ex CIE solo 876 erano state effettivamente espulse. Ciò accade per problemi legati ai costi di rimpatrio (spese di viaggio soprattutto) ma anche per le resistenze dei vari Stati a concedere nulla osta necessari per l'identificazione (se non diversamente ottenuta) e documenti di viaggio necessari. Infatti, per poter procedere al rimpatrio, è necessario un accordo bilaterale con i paesi di provenienza dei migranti e ad oggi l'Italia ha stretto accordi esclusivamente con Tunisia, Nigeria, Egitto e Marocco.

Scaduti i termini della detenzione nei CPR (massimo 12 mesi), i migranti devono essere liberati con un'ordinanza che intima loro l'allontanamento volontario e con propri mezzi entro 7 giorni.

²⁶I dati del 2016 parlano di circa 40.000 stranieri rintracciati senza permesso di soggiorno, di cui appena 5.000 effettivamente rimpatriati nel paese d'origine (dati Ministero dell'Interno).

8. *E quelli che restano? Una panoramica sui modelli di integrazione*

Ma quali sono i modelli di accoglienza che i paesi europei riservano ai migranti ai quali viene concesso di restare? Quali le condizioni loro poste per ottenere la cittadinanza, passaggio simbolico ma anche estremamente necessario se si intende ragionare di una integrazione effettiva, che non garantisca solo la libertà di lavorare ma tutti i diritti, compresi quelli politici?

Da un punto di vista teorico è possibile illustrare alcuni modelli di integrazione che in varie epoche e in vari paesi hanno guidato l'azione dei Governi delle nazioni meta di migrazione e costruito la narrazione pubblica intorno al fenomeno delle migrazioni²⁷.

Un primo modello, detto dell'**insediamento**, è tipico di Australia, Canada, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Gran Bretagna, e risulta contrapposto al modello del **lavoro temporaneo** tipico invece di Germania, Svizzera, alcuni paesi del Golfo Persico e in certa misura Belgio. I due modelli sono molto differenti perché il secondo, a differenza del primo, accoglie immigrazione sulla base di necessità stagionale, temporanea e settoriale di manodopera, permettendo l'ingresso a persone alle quali vengono garantiti diritti sindacali ma non politici, alle quali non vengono offerte opportunità di integrazione ma solo di lavoro e che dovrebbero fare ritorno al loro paese quando l'esigenza di manodopera decresce. Tutto ciò, costruito nell'ottica di una migrazione circolare, presuppone permessi di soggiorno legati alla durata del contratto di lavoro, eventualmente rinnovabili, esclude la possibilità di ricongiungimenti familiari e rende molto difficoltoso l'accesso alla cittadinanza.

La figura più tipica legata a questo modello di integrazione è quella del *Gastarbeiter*, cioè del «lavoratore ospite», istituita in Germania per regolamentare il flusso di immigrati dal Sud Europa durante gli anni del boom economico. Il modello corrisponde ad una concezione funzionalistica dell'immigrazione basata sull'esclusiva convenienza del paese ospite e che viene definita ad «esclusione differenziale»²⁸ in quanto gli immigrati vengono integrati in specifici settori della società (sostanzialmente in ambito lavorativo) ma vengono decisamente esclusi da tutti gli altri. Inoltre, il modello generalmente si basa su una concezione etnica della cittadinanza, che viene attribuita per *ius sanguinis*, che spesso si estende anche alle seconde generazioni considerate anch'esse straniere, benché nate nel paese ospitante, a causa della loro discendenza.

Il modello dell'insediamento, per contro, prevede una politica di accoglienza

²⁷ L. Zanfrini, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Bari, Laterza 2016; M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino 2005, 2° ed. 2011.

²⁸ S. Castles, *How Nation-states Respond to Immigration and Ethnic Diversity*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 21, 3, pp. 293-308, 1995.

continuativa dei migranti in vista della costruzione di una società integrata. Si prevede pertanto un percorso che spesso porta rapidamente alla naturalizzazione e alla stabilizzazione della residenza, vengono riconosciuti diritti sociali e favorito il ricongiungimento familiare, oltretutto l'ingresso di capitale umano con buone potenzialità di integrazione. In poche parole, in questi contesti l'immigrazione viene considerata un investimento a lungo termine in vista del sostegno al saldo demografico (che, come abbiamo visto, nei paesi a economia avanzata è deficitario) e della costruzione di un modello di società a basso livello di conflittualità. A questo fine le comunità etniche vengono sostenute e considerate un importante veicolo di inserimento sociale per i nuovi arrivati.

Detto anche multiculturalista, o pluralista, questo modello viene spesso contrapposto a quello assimilazionista tipico del caso francese. Il modello multiculturalista in Europa viene associato soprattutto alla Gran Bretagna. Sia quest'ultima che la Francia nel recente passato hanno dovuto fare fronte a ondate migratorie provenienti dalle loro ex colonie alle quali sono state riservate procedure preferenziali che prevedevano l'ingresso e l'immediata concessione della cittadinanza (procedura ad oggi rimossa). Gli immigrati provenienti da altri paesi hanno ricevuto un trattamento meno favorevole, ma basato su presupposti differenti per ciascuno dei due paesi.

L'approccio assimilazionista si basa sui principi che fondano la narrativa della Repubblica francese ai quali i nuovi arrivati si devono conformare completamente. Il processo di naturalizzazione prevede una rapida omologazione anche culturale, mediante adesione alle regole democratiche e laiche che fondano la comunità francese. Gli immigrati sono pertanto fortemente incentivati ad abbandonare le loro radici, le loro origini, la loro lingua nativa, i loro costumi; in una parola: a rendersi indistinguibili dai «francesi di stirpe». A fronte di tali richieste, l'iter per ottenere la cittadinanza risulta piuttosto rapido e in definitiva non così complesso, ed inoltre gli individui di seconda generazione diventano automaticamente cittadini per *ius soli*.

Come si intuisce, si tratta di un sistema che scoraggia la formazione di comunità su base etnica, così come l'esternazione in pubblico di segni di riconoscimento etnici e/o religiosi (la durezza della polemica sul velo islamico, altrimenti di difficile comprensione, trova una sua collocazione in questo quadro). Sono ovviamente tutelati i diritti individuali: il singolo può professare la sua fede, avere il proprio orientamento sessuale, e così via, ma il «corpo» della nazione, l'identità nazionale deve proporsi come un *unicum* capace di estendere (formalmente) i medesimi diritti a tutti i suoi cittadini.

L'approccio multiculturalista, come si è detto, si basa invece sulla tolleranza delle differenze che in alcune fattispecie sono addirittura incentivate. La nazione è una comunità aperta a nuovi membri e organizzata su un modello pluralistico, composto cioè da varie comunità etniche riconosciute e sostenute, in cui

la cultura di origine dei migranti viene rispettata, compresa la loro lingua nativa. Non di rado in alcuni dei paesi che adottano questo modello vengono inaugurate azioni positive favorevoli alle minoranze etniche e vengono loro riservate alcune quote nei concorsi per l'accesso agli impieghi pubblici o agli studi superiori.

Ovviamente i modelli presentati sono teorici, e la loro applicazione nel concreto è chiaramente meno netta e non priva di contraddizioni. Il modello italiano è un esempio piuttosto chiaro in quanto non avendo optato per alcuno dei modelli sopra illustrati, il sistema di integrazione viene «costruito» nei fatti dalla stratificazione normativa vigente in materia. La fattispecie risultante potrebbe essere definita con un ossimoro assimilazionista di tipo escludente²⁹.

Infatti, anche in Italia, così come in Francia, viene richiesto agli immigrati di assimilarsi al sistema culturale ospitante³⁰, abbandonando l'identità di origine e la loro lingua madre. La grande differenza tra i due modelli è che mentre in Francia in cambio di tale «rinnovamento» culturale viene offerta una rapida e piena integrazione che culmina con l'attribuzione della cittadinanza, in Italia questo scambio risulta invece fortemente impari: i migranti

dovrebbero rinunciare alla loro identità etnica, culturale e religiosa in cambio del nulla. [Si tratta infatti di] una sorta di modello disciplinare fondato sull'ordine pubblico e sul timore dell'ibridazione, che accentua la distanza tra stranieri e autoctoni. Formalmente assimilazionista, il modello disciplinare si regge sullo *ius sanguinis* e dunque sbarrava l'accesso alla cittadinanza. [Per spiegare meglio: anche se il modello italiano è] ideologicamente assimilazionista [...], esso funziona, di fatto, come un modello multiculturalista: costringendole alla chiusura identitaria, impone, e consente, alle comunità di immigrati un'intoccabile separatezza [...].

Quello italiano è, in definitiva, un assimilazionismo senza assimilazione, di tipo

²⁹ R. Guolo, *Modelli di integrazione culturale in Europa*, paper presentato al Convegno «Le nuove politiche per l'immigrazione. Sfide e opportunità», Fondazioni Italianeuropei e Farefuturo, 2009. Guolo ritiene che la mancanza di un qualsivoglia modello teorico adeguato ad affrontare la questione immigrazione nel nostro Paese sia l'effetto di alcuni fattori che hanno orientato il dibattito pubblico in senso emergenzialista e conflittuale, producendo esiti frastagliati dovuti proprio alla mancanza di un paradigma generale. Di conseguenza, è possibile estrapolare il contenuto di fondo della politica migratoria italiana solo esaminando i singoli provvedimenti relativi al tema. R. Guolo, *Modelli di integrazione culturale in Europa*, paper presentato al Convegno «Le nuove politiche per l'immigrazione. Sfide e opportunità», Fondazioni Italianeuropei e Farefuturo, 2009, http://www.italianeuropei.it/images/iniziativa/schoolfilosofia/materiali2010/IE_Modelli_Di_Integrazione_Culturale_In_Europa_Guolo.pdf.

³⁰ Questa richiesta è stata recentemente formalizzata anche da una sentenza della sezione penale della Corte di Cassazione che ha ribadito che «è essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina» (Corte di Cassazione Penale, sez. I, sentenza del 15 maggio 2017, n. 24084).

downward, verso il basso, che consegna gli immigrati a una marginalità che si autoalimenta, stigmatizzandoli, allo stesso tempo, come portatori di irriducibili differenze etniche e religiose; che rinuncia, volutamente, a stimolare qualsiasi interazione che non sia meramente funzionale all'economia; che riproduce una separazione che moltiplica intoccabili ghetti identitari (Guolo, 2009, pp. 6-7).

L'accesso alla cittadinanza degli stranieri in Italia è un iter molto lungo e complesso che, basandosi sullo *ius sanguinis*, si riverbera anche sulle seconde generazioni.

9. I loro figli? Seconde generazioni e civiltà europea

Le seconde generazioni, fulcro della questione identitaria legata alle problematiche dell'immigrazione, rappresentano uno dei punti dolenti della politica di integrazione di diversi paesi europei³¹.

Le seconde generazioni immigrate suscitano interrogativi inquietanti per la stabilità dei sistemi sociali, ponendo in discussione la definizione dell'integrazione sociale delle società sviluppate in presenza di popolazioni immigrate ormai stabilmente insediate. Sotto questo profilo, le seconde generazioni sono più ingombranti delle prime. Queste ultime possono essere ancora classificate come estranee, [...] mantenute in una posizione [...] di stranieri ammessi in quanto lavoratori produttivi, ma non abilitati a far parte della comunità dei cittadini. Questa disuguaglianza istituzionalizzata è però sempre più difficile da mantenere nei confronti di nuove generazioni nate o cresciute all'interno delle nostre società, che [...] hanno sviluppato esperienze di vita, legami sociali e orientamenti culturali all'interno del contesto in cui sono state allevate. Tutt'altro che scarsamente assimilate culturalmente, spesso rappresentano un problema proprio perché hanno assorbito una serie di elementi del sistema di valori delle società ospitanti, come l'importanza dei consumi per l'integrazione sociale. Si percepisce che la posta in gioco riguarda la qualità della convivenza futura, con i rischi della segmentazione della società sulla base dell'appartenenza etnica e della formazione di sacche durature di emarginazione³².

³¹ M. Orioles, *E dei figli, che ne facciamo? L'integrazione delle seconde generazioni di immigrati*, Roma, Aracne 2015; L.M. Daher, a cura di, *Migranti di seconda generazione. Nuovi cittadini in cerca di un'identità*, Roma, Aracne 2012; G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro Paese?*, Bologna, Il Mulino 2009; L. Queirolo Palmas, *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuola e spazi urbani*, Milano, FrancoAngeli 2006; C. Wihtol de Wenden, *Giovani di seconda generazione: il caso francese*, in Ambrosini e Molina, a cura di, 2004.

³² M. Ambrosini, *Italiani col trattino. Identità e integrazione tra i figli degli immigrati*, «Educazione Interculturale», 1, 2009, pp. 17-18.

Esaminando varie scuole di pensiero e incrociando le dimensioni economica e culturale, è possibile individuare quattro traiettorie idealtipiche di integrazione delle seconde generazioni:

Tav. 1. – *Modalità di integrazione delle seconde generazioni migranti*

| | | INTEGRAZIONE ECONOMICA | |
|------------------------|-------|------------------------|------------------|
| | | BASSA | ALTA |
| INTEGRAZIONE CULTURALE | BASSA | MARGINALE | SELETTIVA |
| | ALTA | ILLUSORIA | LINEARE |

Fonte: Ambrosini, 2009, p. 23.

Nel percorso di integrazione lineare, cioè quella tradizionale, l'avanzamento socio-economico dei migranti di seconda generazione va di pari passo con l'acquisizione dei codici culturali della società ospitante. Di conseguenza si assiste ad un progressivo allontanamento dall'appartenenza etnica e culturale per abbracciare i nuovi valori della società di accoglienza. L'esito produce *low-conflict societies*.

Si ha invece integrazione selettiva quando «la conservazione di tratti identitari minoritari, rielaborati e adattati al nuovo contesto, diventa una risorsa per i processi di inclusione e in modo particolare per il successo scolastico e professionale delle seconde generazioni»³³. È una fattispecie tipica di alcuni gruppi etnici extra-europei (in particolare asiatici) immigrati negli Stati Uniti e in possesso di un buon capitale culturale familiare di partenza.

Gli ultimi due tipi (integrazione marginale e integrazione illusoria) sono interessanti in quanto si tratta dei più diffusi nell'Europa centro-meridionale in cui i migranti si trovano generalmente confinati all'interno di un modello di integrazione subalterna in base al quale vengono loro riservate le mansioni più faticose, umili e socialmente degradanti, senza possibilità di emancipazione.

Il caso dell'integrazione marginale (ma l'aggettivo non sembra riuscire a dare adeguato conto della gravità del fenomeno; «assente» o «mancata» parrebbero qualificazioni più adeguate) è frutto di una scarsa o assente integrazione culturale che si accompagna a povertà economica. Si producono così risicate possibilità di fuga da una condizione di esclusione comportando, rispetto alla prima generazione, un aggravamento dello svantaggio sociale ed economico³⁴. Sono

³³ Ivi, p. 23.

³⁴ Ambrosini, 2009, p. 22.

quelli che in letteratura vengono definiti percorsi di *downward assimilation*³⁵, che implicano l'adozione di atteggiamenti oppositivi verso la società ospitante di cui si arrivano a rifiutare valori e istituzioni.

Nell'ultimo tipo, integrazione illusoria (o anomica), una «socializzazione riuscita agli stili di vita e ai consumi delle classi giovanili [si accompagna ad una] persistente carenza di opportunità di miglioramento economico e sociale»³⁶. Le sommosse che periodicamente scuotono le *banlieues* francesi sono un esempio calzante delle possibili conseguenze di integrazione illusoria, derivante dall'adozione da parte dei paesi ospitanti di politiche migratorie colpevolmente miopi, in cui a fronte di una richiesta di assimilazione culturale sta una reale impossibilità di integrazione sociale e economica³⁷.

Come è noto, in base alla *Strain Theory* di Merton le strutture sociali producono un insieme relativamente ordinato di valori e aspettative culturali (mete) che vengono generalmente condivise dai singoli individui, che le percepiscono come socialmente desiderabili e, almeno ipoteticamente, alla portata di tutti. La medesima società individua le pratiche, i mezzi, le modalità, gli strumenti socialmente accettati mediante i quali conseguire i fini collettivamente prestabiliti³⁸.

All'interno di questa cornice, secondo Merton, ciascun individuo è chiamato a mettere in campo differenti strategie di adattamento a seconda del grado di adesione/aspirazione a tali finalità, e della disponibilità di mezzi (più o meno) legittimi. Incrociando queste due dimensioni Merton costruisce una nota tipologia di modalità di adattamento (conformità, innovazione, ritualismo, rinuncia, ribellione) che rappresenta a mio giudizio uno schema teorico molto efficace per leggere molte delle tensioni che stanno attraversando l'Europa.

In questa tipologia i «conformisti» accettano mete e mezzi, mentre gli «innovatori» accettano le mete e individuano mezzi «alternativi» per raggiungerle. «Ritualisti» e «rinunciatari» invece rifiutano le mete proposte dal sistema sociale di riferimento, ma mentre i primi provano comunque a raggiungerle attraverso canali legittimi, i secondi adottano un atteggiamento di autoesclusione dalla società mediante il rifiuto anche dei mezzi. Il problema, sostiene Merton, è che la medesima società non provvede risorse sufficienti per tutti; i mezzi legittimi disponibili sono limitati pertanto c'è una parte di individui che pur aspirando a

³⁵ A. Portes, R.G. Rumbaut, *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley-New York, Russel Sage Foundation, University of California Press 2001.

³⁶ Ambrosini, 2009, p. 23.

³⁷ S. Tusini, *Simpatrici e allocronici. Una riflessione sul profilo spazio-temporale dei migranti per rileggere il concetto di mondo sociale di Schütz*, «Sociologia e ricerca sociale», XXVI, 105, pp. 51-85, 2014.

³⁸ R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Free Press, 1949; trad. it., *Teoria e struttura sociale*, Bologna, Il Mulino 2000, p. 300.

determinate mete, non potrà essere messa in condizione di raggiungerle legittimamente.

Calando questo schema interpretativo sulla realtà delle seconde generazioni, troviamo individui che hanno accettato gli obiettivi culturali e valoriali della società ospitante e provano a raggiungerli con mezzi legittimi («conformisti») oppure anche con mezzi illeciti («innovatori»). Si tratta di individui che, proprio perché culturalmente assimilati, provano ad «entrare» nel sistema mettendo in campo i mezzi a loro disposizione. Queste due fattispecie rappresentano la gran parte dei migranti di seconda generazione che, come detto, nati e cresciuti ai valori occidentali, provano a costruire le condizioni per raggiungere gli obiettivi che la stessa società ospitante propone loro.

Il sotto-gruppo dei «ribelli» è il più preoccupante. I primi quattro tipi di adattamento individuati da Merton descrivono soggetti che di fatto non mettono in discussione la struttura sociale di riferimento, accettandone sostanzialmente i presupposti di fondo (anche i «ritualisti» e i «rinunciatori»), che non fanno proprie le mete socialmente proposte, non si attivano per modificarle).

L'ultima fattispecie prevista (ribellismo) è un tipo meno lineare dei precedenti e Merton stesso sembra trovare qualche difficoltà a definirlo con chiarezza in base ai criteri di partenza. In questo caso infatti l'atteggiamento verso le mete e i mezzi può essere alternativamente di accettazione o di rifiuto, ma ciò che più qualifica questo tipo di (dis)adattamento è il desiderio degli individui di fuoriuscire dalla società in cui vivono, «[immaginando e cercando] di porre in essere una struttura sociale nuova [...] grandemente modificata. Esso presuppone un'alienazione dagli standard predominanti, i quali vengono a essere considerati come puramente arbitrari. Arbitrario è appunto ciò che non merita ossequio né possiede legittimità, perché le cose potrebbero benissimo stare altrimenti»³⁹. Si intuirà facilmente quali rischi comporti per le nostre società questa forma di disadattamento, di cui il fenomeno dei *foreign fighters* è una manifestazione violentissima⁴⁰.

La tesi che qui si intende svolgere si basa sull'idea che procurare ai migranti uno squilibrio tra mete desiderabili e mezzi disponibili a raggiungerle provoca una frustrazione costante delle aspettative, soprattutto tra le generazioni di migranti successive alla prima che (merita ricordarlo) spesso sono composte da cittadini di diritto, ma non di fatto. Deprivazioni e discriminazioni permanenti erodono lentamente ma progressivamente i margini di tolleranza dei giovani figli (e nipoti) di migranti, per i quali le discrasie tra fini e mezzi generate da poli-

³⁹ Merton, 1949; tr. it. 2000, p. 337.

⁴⁰ S. Tusini, *Il viaggio immoto. Studio sul tempo e i migranti*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche 2015; Id., *Percorsi di (dis)integrazione: dalla prima generazione migrante ai foreign fighters*, «Sociologia e ricerca sociale», XXVI, 110, pp. 115-140, 2016.

tiche di accoglienza inadeguate sono sempre più evidenti e sempre meno sopportabili.

In questo senso, può essere interessante dare un'occhiata ad alcuni dati relativi alla diffusione del sentimento di appartenenza tra i migranti di seconda generazione residenti in Italia⁴¹. La questione si presenta strettamente collegata a quanto stiamo tentando di argomentare dato che sentirsi parte della nazione ospitante è il primo passo per costruire una pacifica convivenza tra individui. Ciò risulta particolarmente significativo specialmente per le seconde generazioni che incarnano l'esito delle politiche di integrazione adottate dai paesi ospitanti.

I dati in tal senso non sono confortanti. Per fornire solo alcuni spunti: mediamente solo il 37,8% degli alunni stranieri residenti in Italia dichiarano di sentirsi italiani. In particolare: meno della metà (circa il 48%) dei ragazzi nati in Italia e di quelli arrivati in Italia prima dei 6 anni si sente italiano, e solo un risicatissimo 17% dei ragazzi entrati in Italia dall'età di 11 anni in poi sente una qualche appartenenza al nostro paese. Di conseguenza, interrogati su dove vorrebbero vivere da grandi, il 50% degli alunni stranieri residenti in Italia vorrebbe vivere in un altro paese, il 20% auspica di tornare nel paese di nascita, e solo il 30% dichiara di voler restare qui⁴².

«Le seconde generazioni si trovano strette in una forbice tra la riproduzione dello schema che li confina nei medesimi ambiti svantaggiati in cui avevano trovato posto i loro genitori [...] e le aspirazioni soggettive di miglioramento che stentano a trovare sbocchi»⁴³. Pertanto, quella attuale non potrà continuare ad essere la risposta fornita alle migliaia (ormai quasi un milione) di ragazzi di seconda generazione residenti in Italia e ai 26.000 minori non accompagnati sbarcati sulle nostre coste solo nel 2016 (ai quali vanno aggiunti i 12-13 mila arrivati nel 2015 e quanti arriveranno nel corso del 2017 e negli anni a venire).

L'Italia, in quanto meta elettiva delle principali rotte migratorie e principale paese di accoglienza (sia a causa della sua posizione geografica, sia in base a quanto previsto dal Regolamento di Dublino), si trova a ricoprire un importantissimo ruolo umanitario, pratico e simbolico: affrontare efficacemente la sfida dell'integrazione, costruendo una narrativa positiva sulle migrazioni e offrendo ai migranti un ambiente favorevole al loro insediamento. Il futuro dell'Europa come simbolo di civiltà passa soprattutto da qui.

⁴¹ ISTAT, L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni, «Statistiche Report», 15 marzo, 2016.

⁴² ISTAT, 2016.

⁴³ Ambrosini, 2009, p. 24.

LE VARIAZIONI DEL TEMA IMMIGRAZIONE NEI MEDIA ITALIANI: TRA CAMBIAMENTI DEL FENOMENO E PLURALITÀ DEGLI ATTORI

Rolando Marini e Matteo Gerli

1. *Introduzione*

Di fronte all'irrompere contemporaneo del fenomeno migratorio nelle sue forme più drammatiche, appare sin troppo facile registrarne la rilevanza nel mondo dell'informazione e nel più ampio contesto dello "spazio" del discorso pubblico. Come è noto, quest'ultimo si ridefinisce e ricostruisce processualmente grazie al formarsi e scomporsi di aggregati tematici su cui convergono attori sociali di diverso tipo, accomunati dalla volontà di far prevalere sotto-temi e punti di vista: un "gioco" di interazioni, anche conflittuali, che è il motore del discorso pubblico, cioè del coagularsi delle prese di posizione e dei "ragionamenti" sulle questioni di rilevanza generale. Il tema dell'immigrazione, come tanti altri, ha rappresentato una materia comunicativa fluida, polisemica, che ha però preso forme socialmente più riconosciute e condivise in determinate fasi e in certi contesti nazionali.

Analizzando quella che potremmo chiamare la "storia di vita" del tema dell'immigrazione in Italia, ci si accorge ben presto che la sua rilevanza si è ormai affermata da almeno tre decenni. E che la natura e la struttura di questo tema sono tuttavia cambiate diverse volte, dando vita a molte variazioni.

Nel presente saggio, ci proponiamo pertanto di ricostruire questo processo di evoluzione e di cambiamento degli elementi costitutivi del tema, come per esempio gli *eventi* su cui il tema stesso si costruisce e le *cornici interpretative* che gli danno senso, alla luce della letteratura ormai ampissima in materia, e però cercando di non rimanere "schiacciati" da visioni eccessivamente uniformanti delle fasi di questo che è il nostro oggetto di studio fondamentale, appunto il processo di formazione e di variazione del tema. Come appena detto, quello che ci sembra importante non è soltanto ricostruire tale processo a partire dagli eventi o dalle sequenze di eventi che lo generano, ma anche considerando il complesso meccanismo delle prese di posizione¹ che acquistano visibilità

¹C. Marletti, *Prima e dopo. Tematizzazione e comunicazione politica*, Nuova ERI, Torino 1985.

nell'arena dei mezzi di informazione, le quali cooperano a definire un variegato e dinamico *campo discorsivo*², ovvero un tema di opinione pubblica³. Seguendo questa impostazione è possibile rappresentare il tema in modo non banalmente unitario, ma come uno spazio di interazione discorsiva, o anche strategica, con lo scopo da parte di tutti gli attori protagonisti di dare un senso all'oggetto del dibattito⁴.

Per realizzare questo intento, ci siamo avvalsi dei più importanti risultati di ricerca sulla rappresentazione mediale dell'immigrazione, con particolare riferimento ai mezzi di informazione *mainstream* (giornali e televisioni). Tuttavia, proprio sul fronte dell'interazione discorsiva che contribuisce a dare forma al tema, proponiamo anche risultati di una nostra indagine condotta in chiave comparata tra gli anni 2008 e 2014, relativa ai giornali di qualità italiani.

Si può sin da questa fase introduttiva offrire uno schema relativo, perlomeno, ai fattori che entrano in gioco in modo interdipendente nel dare forma al tema. Innanzitutto, non deve essere dato per scontato che gli eventi abbiano un carattere assolutamente originario, poiché la loro narrazione si iscrive comunque in una strutturazione precedente, per quanto debole, di un campo tematico. Inoltre, gli accadimenti determinano normalmente, più che la nascita, la ripresa di un tema; e questa ripresa si associa ad una ridefinizione del *frame*⁵. Si può quindi immaginare che lo sviluppo di un tema attraversi delle fasi, ma anche che abbia una sua "fluidità", fatta dell'aggregarsi di sotto-temi in modi non sempre prevedibili o ben definiti. Ciò avviene essenzialmente in forza del convergere all'interno di questo campo discorsivo delle strategie comunicative di una pluralità di attori che hanno per finalità il *framing* del tema⁶.

²P. Bourdieu, *Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique* (1995), trad. it. *Campo politico, campo delle scienze sociali, campo giornalistico*, in Cerulo M. (a cura di), *Sul concetto di campo in sociologia*, Armando, Roma 2010 e Id., *Sur la télévision* (1996), trad. it. *Sulla televisione*, Feltrinelli, Milano 1997; R. Benson, E. Neveu (eds.), *Bourdieu and the Journalistic Field*, Polity Press, Cambridge 2005; C. Sorrentino (a cura di), *Il campo giornalistico. I nuovi orizzonti dell'informazione*, Carocci, Roma 2006.

³N. Luhmann, *Politische Planung, Opladen, Westdeutcher Verlag* (1971), trad. it. *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Napoli, 1978.

⁴S.D. Reese et al. (eds.), *Framing Public Life. Perspectives on Media and Our Understanding of Social World*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah 2003.

⁵F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (1993), trad. it. parziale (cap. 6) *La dinamica dell'attenzione dei media*, in S. Bentivegna (a cura di), *Mediare la realtà. Mass media, sistema politico e opinione pubblica*, FrancoAngeli, Milano 1994, pp. 131-154; G.W. Dearing, E.M. Rogers, *Agenda-Setting*, Sage, Thousand Oaks 1996.

⁶R.M. Entman, *Democracy without Citizens*, Oxford University Press, Oxford 1989 e Id., *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, in "Journal of Communication", 43 (1993), pp. 51-58; M. Barisone, *Comunicazione e società*, Il Mulino, Bologna 2009.

In questa prospettiva, si deve inevitabilmente fronteggiare l'annosa questione del primato delle strategie dei media, le quali vengono sempre rappresentate come cogenti rispetto alle strategie degli attori sociali o politici che possono intervenire nel dibattito e, come detto, nella formazione della natura del tema. In proposito, appaiono determinanti due aspetti relativi al ruolo dei media: il primo è il *gatekeeping*, che normalmente viene interpretato come una funzione che i media svolgono in assoluta autonomia, mentre invece è anch'essa il risultato di complesse interazioni strategiche che, in quanto tali, finiscono per depotenziare quello che sembrerebbe un controllo monopolistico da parte degli apparati informativi⁷. Il secondo aspetto è relativo al linguaggio e alle costruzioni narrative che, nel caso dei media contemporanei, sono sempre rappresentate come incentrate sulla semplificazione, sulla drammatizzazione e, in linea ancor più generale, sulla spettacolarizzazione⁸. Va tuttavia osservato che tali specifiche strategie dei media sono anch'esse sottoposte ad un inevitabile compromesso negoziale con le fonti e, seppure più indirettamente, con il pubblico.

Tutto ciò rende lo studio della produzione informativa come uno dei modi in cui può essere ricostruito e analizzato, non tanto il comportamento dei media, quanto il *sistema delle interazioni* che viene a definire una rappresentazione mediale.

2. La “scoperta” dell’immigrazione in Italia

Il panorama scientifico nazionale ha recentemente conosciuto un veloce incremento delle ricerche dedicate al binomio media e immigrazione, facendo registrare un'accresciuta consapevolezza tra gli addetti del settore «in merito alla rilevanza dei processi culturali e comunicativi nella costruzione dell'immagine pubblica dei migranti»⁹. Sorvolando sui limiti e le virtù metodologiche di queste indagini (problema che esula dagli obiettivi del presente lavoro), un contributo significativo alla comprensione del ruolo giocato dai media italiani può essere rintracciato in un articolo di Sciortino e Colombo¹⁰ dedicato al discorso

⁷ M. Shudson, *The Sociology of News*, Norton, London 2003; W.L. Bennett., *When the Press Fails*, University of Chicago Press, Chicago 2007; R. Marini, *Potere dei media, interdipendenza tra poteri e pluralismo dell'informazione*, in “Problemi dell'informazione”, 1 (2017), pp. 3-30.

⁸ R.M. Entman, *Democracy without Citizens*, cit.; M. Shudson, *The Power of News*, Harvard University Press, Cambridge 1995 e Id., *The Sociology of News*, Norton, London 2003; D.L. Altheide, *Terrorism and the Politics of Fear*, AltaMira Press, Lanham 2006.

⁹ V. Martino, *Un quindicennio, o quasi, di ricerche su media e immigrazione*, in “Comunicazione punto doc”, 9 (2014), pp. 21-36.

¹⁰ G. Sciortino, A. Colombo, *The flows and the flood: the public discourse on immigration in Italy, 1969-2001*, in “Journal of Modern Italian Studies”, 9(1) (2004), pp. 94-113.

pubblico sull'immigrazione tra il 1969 e il 2001. A differenza di molte delle ricerche in materia, quella dei due autori ha infatti il pregio di basarsi su un'analisi di lungo periodo in grado di ripercorrere l'evoluzione dei principali *quadri interpretativi* che si sono avvicinati, in parte sovrapponendosi, sin dalla fase nascente dell'assunzione del fenomeno migratorio nel campo delle rappresentazioni mediali.

A questo proposito, si deve qui rilevare come l'Italia, nonostante abbia beneficiato di una lunga storia di interazioni con contesti geografici esterni, scopra, per così dire, l'immigrazione solamente intorno alla metà degli anni '60, attraverso quello che i due autori definiscono un lento processo di costruzione sociale di una figura fino a quel momento ignota al pubblico. In effetti, l'analisi proposta si basa sugli articoli pubblicati da tre settimanali (*Panorama*, *L'Espresso* e *L'Europeo*) e due quotidiani generalisti nazionali (*La Stampa* e il *Corriere della Sera*) per illustrare come la costruzione dell'immigrato non derivi tanto da una contrapposizione tra italiani e stranieri, quanto «dal progressivo codificarsi di una distinzione tra diversi tipi di stranieri presenti nel paese, dal progressivo istituzionalizzarsi di una distinzione tra “immigrati” e “stranieri” e dall'intreccio di relazioni sistemiche tra queste opposizioni e la struttura di distinzioni applicabile alla popolazione italiana»¹¹. L'immigrato (prima ancora dell'immigrazione) non nasce quindi come categoria semantica autonoma, ma si sviluppa attraverso una graduale dilatazione del concetto di straniero – inizialmente riconducibile alla sola figura dell'espatriato benestante –, che con il tempo conduce ad una vera e propria “frattura semantica”¹².

Ma chi sono gli stranieri-immigrati di cui parlano i periodici e i quotidiani del tempo? E in quali contesti vengono rappresentati? In generale, si tratta di soggetti appartenenti alle *élites* economico-culturali, ossia «persone emancipate, razionali, libere sotto il profilo dei costumi sessuali e familiari»¹³. Sul finire degli anni '60, però, comincia a farsi strada una nuova narrativa, incentrata principalmente sulle figure dei lavoratori stranieri dequalificati, dei profughi e dei rifugiati politici, vale a dire sugli stranieri che vanno a collocarsi negli strati sociali e categorie più deboli. In particolare, due sono i punti centrali di questa produzione: il primo è l'assenza di definizioni generali condivise, per cui la distinzione tra stranieri dell'uno e dell'altro tipo passa principalmente attraverso il ricorso a strategie comunicative differenziate: in sostanza, per gli immigrati si tende ad usare soprattutto categorie amministrative e occupazionali, quando non direttamente razziali. Ne consegue – secondo punto – la frammentazione del quadro degli eventi, alla quale però fa da contraltare la ricerca di una loro inter-

¹¹ *Ivi*, p. 97.

¹² Su tale questione, si veda anche il contributo di S. Tusini in questo stesso volume.

¹³ G. Sciortino, A. Colombo, *op. cit.*, p. 98.

pretazione unitaria, associata ad un problema strutturale dell'Italia del tempo: la disoccupazione. Il che spiega i numerosi collegamenti a situazioni di marginalità sociale legate, di nuovo, agli ambienti di lavoro nel paese di origine e in Italia.

Sorprende, d'altro canto, l'assenza di riferimenti a situazioni di criminalità e casi di devianza in cui fossero coinvolti stranieri. La mancanza di riferimenti agli illeciti commessi da stranieri e, quindi, al problema più generale dell'ordine pubblico e della sicurezza non è una caratteristica comune a tutti i media del tempo, ma piuttosto una peculiarità dei circuiti informativi più colti. Invero, già sul finire degli anni '70, un secondo settore informativo cominciava a distinguersi per la maggiore sensibilità rispetto ai fatti di cronaca, che vedevano coinvolti gli immigrati come protagonisti di illeciti di vario tipo, oppure come vittime di abusi e sfruttamento¹⁴. Con tutto ciò, l'aspetto più interessante è che questi due filoni, cui corrispondono due distinte narrative, sono rimasti a lungo separati, pur condividendo una rappresentazione tendenzialmente negativa del fenomeno: quella che potremmo definire "elitaria", più tollerante, in quanto vede nell'immigrazione una spia dei mali profondi della società italiana (*in primis* di natura socio-economica) e quella più "popolare", connessa all'idea di immigrato come deviante o dedito ad attività illegali.

In questa prospettiva, un primo cambiamento significativo si registra nel corso del decennio successivo, quando l'immigrazione, da fenomeno marginale, entra prepotentemente nell'arena politica, rilasciando nello spazio pubblico tutta una serie di risorse comunicative prima inesprese e anche dalle conseguenze non esattamente prevedibili. Difficile in proposito identificare un preciso "punto di svolta": per convenzione, lo si può attribuire al primo grande esodo dei profughi albanesi (1991), ma diversi segnali erano già chiaramente riconoscibili fin dalla seconda metà degli anni '80. Ad ogni modo, ciò che fa la differenza, come elemento periodizzante, è la trasformazione dell'immigrazione in *tema d'opinione*, nell'accezione luhmanniana del termine, quale complesso di senso passibile di molteplici sviluppi¹⁵, cui corrisponde la nascita di un «nuovo campo discorsivo» contraddistinto da una narrativa unificata che, in qualche misura, fa da collante tra numerosi attori che adesso si contendono lo spazio di attenzione dei giornalisti, contribuendo nel contempo a ridefinire le logiche medialità¹⁶. Non più solo corrispondenti locali, giornalisti economici, sindacalisti ed esperti di costume, ma anche e soprattutto politici, amministratori, associazioni della società civile, vertici ecclesiastici, accade-

¹⁴ G. Anteri, *Rapporto sulla condizione dei lavoratori di colore immigrati in Italia*, Xeroxed report, Roma 1981.

¹⁵ N. Luhmann, *op. cit.*

¹⁶ G. Sciortino, A. Colombo, *op. cit.*, pp. 102-104.

mici, che si mobilitano per evidenziare il carattere epocale del fenomeno in discussione.

L'immigrazione, quindi, comincia a diventare una presenza costante, quasi quotidiana, nel dibattito pubblico italiano. Si consideri, in proposito, che, per quanto riguarda il *Corriere della Sera* e *La Stampa*, il numero di articoli pubblicati sul tema passa da poche decine a diverse centinaia nel giro di un quinquennio, arrivando a rappresentare circa il 2% dell'offerta informativa complessiva nel biennio a cavallo tra gli anni '80 e '90¹⁷. Siamo in una fase in cui cresce l'immigrazione per lavoro, con flussi inusitati per nazionalità di provenienza e anche per modalità di ingresso, con l'avvento della figura del lavoratore irregolare o "clandestino". Infatti, l'attenzione giornalistica raggiunge il suo massimo nel 1990, in occasione dell'approvazione della cosiddetta legge Martelli, dal nome del ministro proponente, recante numerose disposizioni volte a sanare le condizioni di irregolarità e disciplinare in maniera organica i flussi in entrata. La legge del 1990 era stata in realtà preceduta da una non meno importante legge del 1986 sulla *governance* del fenomeno immigratorio e sul collocamento dei "lavoratori extracomunitari". Ma è soprattutto durante la discussione su ingressi e sanatoria che l'immigrazione si presta ad essere tematizzata come spazio di *conflitto politico*, inaugurando una stagione in cui le dispute politiche, soprattutto in presenza di situazioni di emergenza, andranno a costituire un ingrediente ineliminabile del discorso pubblico. Tale ingresso nel confronto politico è condizionante per un sistema dell'informazione come quello italiano, che, da un lato, è sempre stato vicino e sensibile alle vicende della politica nazionale, e, dall'altro, sta dispiegando in quegli anni strategie di commercializzazione provenienti dalla televisione e in espansione nella carta stampata, determinando una commistione tra politicizzazione e spettacolarizzazione¹⁸: pur non essendo ancora una *issue* in grado di connotare la distinzione tra forze partitiche (che non sono ancora aggregate in poli dalla dinamica maggioritaria, come avverrà negli anni immediatamente successivi), l'immigrazione comincia ad essere una questione in vario modo adatta alle plurime logiche discorsive che il rapporto media/politica risulta in grado di articolare.

3. La lunga stagione della politicizzazione: tra emergenza e conflittualità

I due decenni successivi al 1990 sono caratterizzati da due processi solo apparentemente contraddittori: da una parte l'istituzionalizzazione di una «nozione

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ P. Mancini, *Il sistema fragile*, Carocci, Roma 2002; R. Marini, F. Roncarolo, *Informazione e campagne elettorali: antiche sfide e nuove tendenze*, in C. Sorrentino (a cura di), *Il giornalismo in Italia. Aspetti, processi produttivi, tendenze*, Carocci, Roma 2003.

indifferenziata e totalizzante di immigrazione»¹⁹ costituisce un fattore di indiscutibile semplificazione; dall'altra, la rapida avanzata di “nuovi” mezzi di comunicazione – si fa qui riferimento alla proliferazione delle emittenti e dei canali televisivi, alla successiva diffusione di Internet e alla conseguente *ibridazione* di forme comunicative e linguaggi²⁰ – rende estremamente difficile individuare dei tratti unificanti. Alcune linee essenziali sembrano comunque emergere dalla letteratura in materia.

Un primo importante contributo proviene dall'analisi condotta da Colombo²¹ circa l'andamento dei livelli di attenzione che la stampa ha dedicato al fenomeno immigratorio dai primi anni '90 al 2007. Nello specifico, l'indagine fa riferimento a tre distinte ricerche condotte sugli archivi digitali dei tre più importanti *élite papers* a diffusione nazionale²². Ebbene, è sufficiente un primo rapido esame delle *curve di attenzione* (Figg. 1 e 2) – che descrivono l'andamento nel tempo del numero di articoli pubblicati – per rendersi conto di come l'interesse per l'immigrazione non si sviluppi regolarmente nel corso degli anni, mostrando piuttosto un andamento altalenante, non nuovo, come già visto, nell'analisi diacronica della copertura informativa e dell'attenzione dell'opinione pubblica verso una *issue*, con le punte di massima che fanno da “punteggiatura”, che cioè scandiscono varie fasi di concentrazione e parziale ridefinizione nella lettura collettiva del tema²³: picchi di interesse anche molto marcati che, come è facile immaginare, sono riconducibili all'irrompere di certi eventi, su cui vale la pena soffermarsi a riflettere.

Innanzitutto, la parte iniziale della linea nella Fig. 1 mostra un livello alquanto basso del numero di articoli sul tema. Si tratta, secondo Colombo, della coda di un precedente ciclo di attenzione riconducibile a quanto abbiamo definito come il “periodo della scoperta” dell'immigrazione, negli anni '70, che si interrompe negli anni 1988-1989, in coincidenza dell'avvio del dibattito sulla già menzionata legge Martelli. Questa legge, che rappresenta il primo ampio intervento di regolarizzazione degli immigrati senza permesso di soggiorno, è prece-

¹⁹ G. Sciortino, A. Colombo, *op. cit.*, pp. 106.

²⁰ C. Sorrentino, *op. cit.*

²¹ A. Colombo, *Gli immigrati nella stampa nazionale quotidiana*, in *Primo rapporto sugli immigrati in Italia* (cap. XIV), Ministero dell'Interno, Roma 2007.

²² Il campione è costituito da: *la Repubblica* dal 1° gennaio 1984 al 22 novembre 2007; *La Stampa* dal 1° gennaio 1992 al 22 novembre 2007; *il Corriere della Sera* dal 1° gennaio 1992 al 23 novembre 2007. La selezione degli articoli è stata eseguita mediante l'uso delle seguenti parole chiave: “immigrazione”, “immigrato/i”, “clandestino/i”, “extracomunitario/i”.

²³ A. Downs, *Up and Down with Ecology. The Issue-Attention Cycle*, *Public Interest*, 28, pp. 38-50, ripubblicato in D.L. Protes, M.E. McCombs (eds.), 1991, pp. 27-33; F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *op. cit.*; G.W. Dearing, E.M. Rogers, *op. cit.*

duta da un episodio di cronaca verificatosi nel 1989, l'omicidio di Jerry Masslo, un rifugiato sudafricano assassinato a Villa Literno, in provincia di Caserta, negli ambienti del bracciantato agricolo controllato dal caporalato camorristico. Una vicenda umana che, oltre a colpire l'opinione pubblica, ebbe un'importante eco mediatica e un altrettanto significativo risvolto politico, contribuendo a giustificare la legge di "sanatoria" degli immigrati irregolari.

Pur sospinta dalla cronaca, quella fase di concentrazione appare fortemente condizionata dal dibattito politico: si assiste così per la prima volta ad uno schema che, sostiene Colombo, «diventerà presto strutturale nell'attenzione della stampa quotidiana nel nostro paese. [...] Esso si avvale di un episodio di cronaca, che sostanzialmente consente di inserire il dibattito all'interno di uno schema retorico basato sull'esistenza di un grave e inedito problema da risolvere; e si chiude con la promulgazione della legge»²⁴. Si tratta in realtà di uno schema ben noto dei cicli di attenzione sui temi da parte dei media, dell'opinione pubblica e della politica²⁵, con una fase iniziale normalmente innescata dai cosiddetti *trigger events*, caratterizzata da allarme o sgomento, e dalla concentrazione di tutto il sistema dei media sul tema, così come si è configurato tramite la costruzione narrativa e discorsiva sull'evento scatenante da parte dei media e da parte degli attori intervenuti²⁶.

La peculiarità dell'immigrazione sembra essere quella di proporre un modello che tende sì a riprodurre nel tempo un andamento sinusoidale (peraltro irregolare), ma con due specificità: un "basso continuo" di articoli²⁷, prevalentemente di cronaca nera; momenti di attenzione, riconducibili non solo ad alcuni episodi eccezionali e scioccanti ma prevalentemente a fasi del dibattito politico in materia. Ne sono una riprova, in qualche misura, i picchi di interesse che si verificano in occasione dell'approvazione del decreto Dini (1995), recante, di nuovo, disposizioni *urgenti* in materia di immigrazione per la regolamentazione del diritto di ingresso e di soggiorno; della legge Turco-Napolitano (1998); della legge Bossi-Fini (2002) e del dibattito circa il voto amministrativo agli immigrati (2003) per altro caduto nel vuoto.

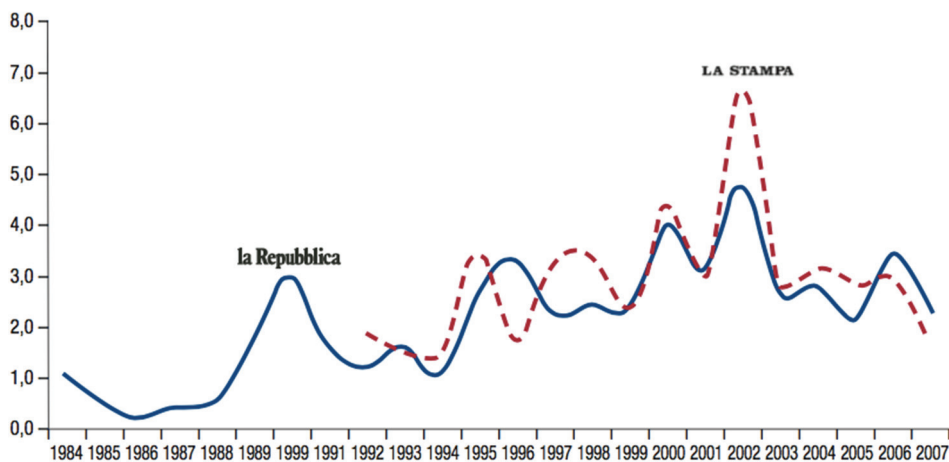
²⁴ A. Colombo, *op. cit.*, p. 343.

²⁵ A. Downs, *op. cit.*

²⁶ B.D. Jones, *op. cit.*; G.W. Dearing, E.M. Rogers, *op. cit.*

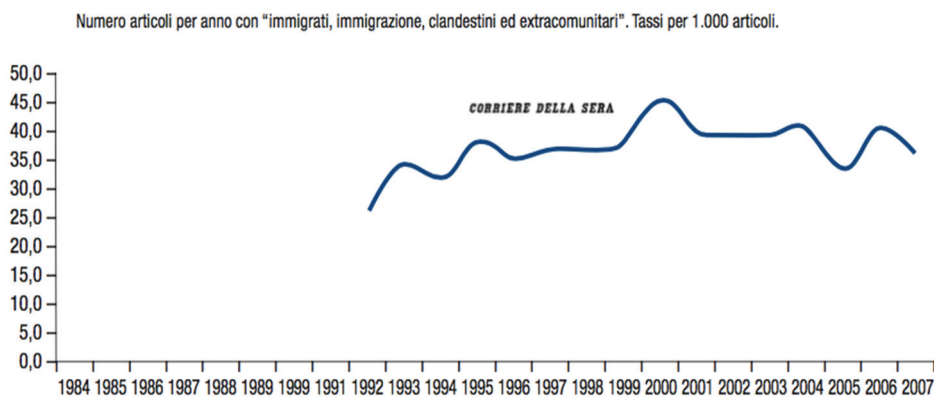
²⁷ M. Binotto *et al.*, *Tracciare i confini. L'immigrazione nei media italiani*, FrancoAngeli, Milano 2016.

Fig. 1. – *Articoli contenenti una parola chiave nel titolo (% per anno di pubblicazione)*



Fonte: Colombo, 2007.

Fig. 2. – *Articoli contenenti una parola chiave nel testo (% per anno di pubblicazione)*



Fonte: Colombo, 2007.

In tale prospettiva, la curva di attenzione disegnata dal *Corriere della Sera* (Fig. 2) non smentisce questa lettura, sebbene il suo andamento tenda ad essere più livellato. Ciò che sembra emergere da questa prima analisi di lungo periodo

è il forte collegamento tra la notiziabilità del fenomeno immigrazione e la sua *politicizzazione* o anche istituzionalizzazione o normativizzazione, indicante una tendenza sistemica all'adattamento piuttosto che quella a esprimere un progetto di governo della multiculturalità. Una caratteristica che, stando ai dati illustrati nelle Figg. 1 e 2, non ha tanto a che fare con la "partigianeria" delle singole testate in esame, quanto con il rapporto di stretta dipendenza che intercorre tra il grado di *conflittualità politica* (anche se interno alla stessa maggioranza o intrapartitico) e i livelli di attenzione espressi in frequenza di articoli pubblicati.

D'altro canto, il trascorrere degli anni sembra produrre anche un effetto di «normalizzazione del carattere politico dell'immigrazione»²⁸. In pratica, il basso continuo tende a crescere costantemente, come si evince dalla traiettoria generale delle curve, mentre i picchi diminuiscono di livello. Tutto ciò lascia intravedere l'esistenza di una sorta di *meccanismo di stabilizzazione* del discorso sull'immigrazione, sia politico sia mediale. Questo tuttavia non toglie che, dal lato dei professionisti della politica, l'adozione di strategie comunicative e di orientamenti sempre più emergenziali possa comunque produrre dei picchi di attenzione anche molto marcati (come quello prodotto dalla legge Bossi-Fini nel 2002).

Volendo entrare più nello specifico dei temi che hanno contribuito alla produzione dei picchi, le analisi elaborate da Colombo confermano la centralità della dimensione conflittuale. In effetti, come si ricava dal testo, su 14 picchi rilevati tra il 1984 e il 2007²⁹, la maggior parte riguardano la discussione e/o l'approvazione di provvedimenti normativi (sanatorie, riforme e decreti emergenziali per regolare i flussi), per quanto un posto di rilievo è occupato anche dalle notizie sugli sbarchi di clandestini, che, in alcuni casi, fanno da "premesse" alla stessa discussione politica. Contrariamente a quanto ci si sarebbe aspettati, il peso della criminalità è qui decisamente marginale sul piano quantitativo (un solo picco è riconducibile ad un fatto di criminalità relativo alla cosiddetta "emergenza stupri" a Rimini nell'estate del 1997). Però, va sottolineato, essa occupa un posto primario all'interno di ciò che è stato efficacemente definito come "basso continuo" dell'informazione giornalistica³⁰.

Risulta quindi evidente che, per ciò che riguarda il periodo e i quotidiani presi in considerazione, la politica gioca «un ruolo centrale nel definire non solo l'immagine degli immigrati, ma anche il quadro cognitivo all'interno del quale l'immigrazione viene rappresentata nei mezzi di comunicazione di massa»³¹.

²⁸ A. Colombo, *op. cit.*, p. 349.

²⁹ Per un'illustrazione grafica dei principali picchi di attenzione mediatica nel periodo 1984-2007, si rimanda al testo di Colombo (2007) alle pp. 344-348.

³⁰ M. Binotto *et al.*, *op. cit.*

³¹ A. Colombo, *op. cit.*, p. 350.

Va però aggiunto che la rappresentazione del confronto politico non sembra di per sé sufficiente ad esprimere un solo *frame*, a meno che non sia quello del problema difficile da risolvere o che genera controversia. In tal senso va ricordato che il tema dell'immigrazione si pone relativamente al di fuori degli schemi di *policy* a cui la politica e i cittadini sono abituati³², costruendosi lentamente come campo discorsivo nuovo, di frontiera, quello appunto del multiculturalismo, ossia relativo ad un coacervo di problematiche che concernono la società cosiddetta multi-etnica e i progetti coerenti di ridefinizione della convivenza civile³³. Certamente, l'incalzare del fenomeno e la sua difficile governabilità, che dovrebbe contemplare la tutela dei diritti sociali (lavoro, sanità, istruzione, abitazione) e nel contempo dei diritti civili e umani, ha lasciato spazio alla rappresentazione di due aspetti: da una parte il conflitto politico sulla soluzione delle emergenze; dall'altra gli eventi che, all'interno del quadro sociale dato, si definiscono collettivamente come straordinari. Si tratta peraltro di fatti congeniali alle logiche giornalistiche di un sistema mediale duale, teso a cercare un compromesso tra centralità della politica e commercializzazione, entrambe alle prese con la filosofia pedagogica del servizio pubblico e di certo giornalismo d'élite.

4. *Il basso continuo della devianza-criminalità*

A completamento del quadro sin qui tracciato, Binotto, Bruno e Lai³⁴ evidenziano come l'uso della cronaca, soprattutto di atti criminali, costituisca un ingrediente ricorrente in tutte le rilevazioni eseguite sui media nazionali in relazione all'immigrazione: una sorta di *passé-partout* interpretativo che garantisce massima notiziabilità e visibilità agli eventi. La complessità del reale rimane appiattita sull'aspetto deviante del fenomeno, essenzialmente riducibile al nesso "immigrato uguale criminale", salvi naturalmente quei casi in cui lo spostamento dell'asse narrativo dagli "immigrati come minaccia" agli "immigrati come vittime" genera una rappresentazione forse più benevola, ma non per questo meno drammatica.

Diversi dati supportano questa chiave di lettura, principalmente relativi alla

³² M. Belluati *et al.*, *Mass media e società multi-etnica*, Anabasi, Milano 1995.

³³ J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo*, Feltrinelli, Milano 1998; V. Cesario, *Società multi-etniche e multiculturalismi*, Vita e Pensiero, Milano 2000; M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, Bologna 2008 e Id., *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella, Assisi 2014.

³⁴ M. Binotto *et al.*, *op. cit.*

copertura della campagna elettorale del 2007-2008 da parte dei tele giornali, il tema “sicurezza” è stato a lungo all’ordine del giorno, catalizzando su di sé l’attenzione del pubblico come non aveva mai fatto in precedenza³⁵. D’altra parte, se ciò è direttamente legato al clima di competizione elettorale, le analisi condotte dall’Osservatorio Europeo sulla Sicurezza³⁶ hanno registrato una continua presenza della cronaca nera nei palinsesti mediatici italiani, attestandosi su livelli di attenzione mediamente alti, comunque non molto distanti dal picco registrato nel 2008. Variazioni significative si registrano, però, sotto il profilo più qualitativo, con una progressiva riduzione del dibattito politico e la conseguente attenuazione del senso di urgenza che, insieme, hanno contribuito a spianare la strada alla cosiddetta *serializzazione* dei casi criminali, un fenomeno molto presente nei TG e nei programmi di approfondimento nel biennio 2010-2011.

Delimitando ulteriormente lo spettro temporale d’indagine, diverse ricerche³⁷ hanno registrato la netta preponderanza numerica delle notizie relative a reati nei palinsesti informativi della televisione e dei quotidiani per tutto il periodo che va dal 2003 al 2011. Una caratteristica che, stando a queste indagini, sembra rafforzarsi con il trascorrere degli anni, accentuando la tendenza a raccontare l’immigrazione principalmente nell’ambito della cronaca nera, ovvero in circostanze di comportamento illegale o deviante. In tutto ciò, la differenza più evidente tra quotidiani e telegiornali risiede soprattutto nelle strategie narrative: nella televisione sembra prevalere una trattazione più centrata sul singolo protagonista e sulle sue caratteristiche etnico-razziali che, in linea con la logica semplificante delle *soft news*, finiscono per fungere da unici elementi di contesto, spostando la narrazione sul piano emozionale-passionale. Invece, nella stampa il contesto dell’evento è normalmente ricondotto al fenomeno in chiave “razionalistica”. Per entrambi i mezzi, comunque, a fare la differenza è anche, e soprattutto, l’orientamento politico-culturale, da cui discendono importanti conseguenze in merito all’adozione di uno stile più o meno orientato all’imparzialità. Sotto questo specifico profilo, sono soprattutto *Studio Aperto* e il TG4, per la televisione, e *Il Giornale*, per i quotidiani, a distinguersi per l’utilizzo di una narrazione più incline alla denuncia e allo scandalo. Per contro, il TG1, il

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, *La sicurezza in Italia. Significati, immagine e realtà. Indagine sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza. Le priorità dei cittadini e quelle dei Tg in Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna*, Demos&Pi – Osservatorio di Pavia – Fondazione Unipolis, 2011 e Id., *Tutte le insicurezze degli italiani. Significati, immagine e realtà. Rapporto annuale. VI indagine su percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Demos&Pi – Osservatorio di Pavia – Fondazione Unipolis, 2013.

³⁷ M Binotto, V. Martino, *FuoriLuogo. L’immigrazione e i media italiani*, Pellegrini/Rai-ERI, Cosenza-Roma 2004; M. Binotto et. al., *Gigantografie in nero*, Lulu Press, Raleigh 2012 e Id., *Tracciare i confini*, cit.

TG2 e il TG5, per la televisione, e il *Corriere della Sera*, per i quotidiani, sono le testate con i valori più bassi rispetto all'uso di registri emotivi e allarmistici³⁸.

Se ne può concludere che il trend della politicizzazione del tema immigrazione lo abbia portato a costituire un nuovo *cleavage* delle culture politiche e della competizione politica, trascinato dalla ricorrenza delle notizie sulla devianza e sulla criminalità, che si sostituiscono lentamente a quelle sulle regolarizzazioni. Le notizie di cronaca nera con protagonisti gli immigrati sono la materia prima di quei settori del giornalismo che fanno un'informazione spettacolarizzata e nel contempo partigiana e che in quanto tale si inserisce nel gioco delle rappresentazioni con finalità allarmistiche e "securitarie". Certamente, viene contrastata da un altro tipo di informazione, orientata all'accoglienza e alla promozione dei diritti, che tuttavia non può certo permettersi di ammorbidire od occultare notizie a cui viene data evidenza nel circuito della produzione giornalistica.

Si può inoltre osservare che le analisi basate sulla ricostruzione diacronica delle curve di attenzione classicamente si pongono quesiti, forse ingenui, sugli alti e i bassi, non considerando però che il tema dell'immigrazione, e con esso tutti quelli che si muovono sul doppio asse della cronaca e della politica, vive di *sequenze* miste di accadimenti e di prese di posizione, in cui la rilevanza assegnata alle singole notizie non è isolabile dal *continuum* al quale appartengono. Si può anzi dire che gli eventi-notizie a cui il sistema dell'informazione sembra dedicare una copertura relativamente meno ampia sono importanti in quanto segmenti connessi di uno sviluppo tematico che ha una sua unità, anche se distribuita su fasi diverse. Pertanto, non va trascurata la presenza del "basso continuo" degli eventi devianti o criminali e degli eventi emergenziali (essenzialmente gli sbarchi o gli ingressi di clandestini), poiché ha sempre avuto la potenzialità di inquadrare la variegata costellazione della questione dell'immigrazione entro un *frame* governato dal senso di una minaccia portata alla sicurezza, all'ordine pubblico e forse anche ai più complessivi equilibri nei rapporti sociali; la qual cosa corrisponde anche alle analisi sulla xenofobia, dove si evidenzia l'interdipendenza e la sinergia tra le varie minacce percepite³⁹.

5. *Frame prevalenti o concorrenti?*

Quanto detto ci porta a spostare l'osservazione verso la costruzione narrativa delle notizie sull'immigrazione e sugli immigrati. L'analisi del processo di fra-

³⁸ Per maggiori informazioni, si rimanda a M. Binotto *et al.*, *Tracciare i confini*, cit., pp. 65-69.

³⁹ R. Marini, *Immigrazione e società multiculturale. Processi di integrazione, politiche pubbliche e atteggiamenti di cittadini in Umbria*, FrancoAngeli, Milano 2004.

ming, vale a dire del modo in cui i media “inquadrono” le notizie⁴⁰, è sicuramente uno degli approcci più ricorrenti nel campo degli studi sulla comunicazione giornalistica, sebbene risulti difficile definire un metodo affidabile, ancorato ad un’accezione condivisa di *frame*⁴¹. Sull’immigrazione, come visto, si è preferita una strategia quantitativa e sul fronte del *framing* ci sarebbe moltissimo ancora da fare.

Di grande utilità sembra essere il lavoro comparativo di Benson⁴² sul modo in cui in Francia e negli Stati Uniti si è data forma al tema dell’immigrazione. Lo studio propone un’importante classificazione dei *frames*, che mostra tutte le possibili articolazioni di questo campo tematico, per poi illustrare le differenze interne ai due sistemi comunicativi e discorsivi che portano a modellare in modi anche sensibilmente distanti la costruzione sociale del tema.

Sulla base della letteratura esistente, non solo di tipo strettamente scientifico (sono infatti presi in considerazione anche documenti di *policy*, manifesti di attivisti ed editoriali delle principali testate informative), Benson propone dieci *frames* (schemi di percezione selettiva), aggregati a loro volta in tre *frames* primari: vittime, minacce ed eroi. In breve, il *frame* delle vittime enfatizza i problemi della povertà, del sottosviluppo e delle disuguaglianze che sono all’origine dei fenomeni migratori dal Sud del mondo al Nord (*global economy frame*). Rientrano in questa categoria anche gli articoli che danno particolare risalto alle sofferenze e al disagio quotidiano degli immigrati (*humanitarian frame*), così come alle varie forme di razzismo e xenofobia di tipo etnico, culturale e religioso (*racism frame*). Il *frame* della minaccia, invece, ritrae gli immigrati (o l’immigrazione) come pericolo potenziale o attuale, appunto, per il lavoro e i salari dei lavoratori autoctoni (*job frame*), per l’ordine pubblico (*public order frame*), per le finanze dello Stato (*fiscal frame*) e, infine, per la coesione e l’armonia sociale (*national cohesion frame*). Il *frame* degli eroi, d’altro canto, pone l’accento sugli aspetti positivi dell’immigrazione quali la diversità culturale (*cultural diversity frame*), intesa appunto come apporto positivo dato alla società ospitante, la capacità di adattarsi e di integrarsi in essa (*integration frame*) e il contributo lavorativo (*good worker frame*), ossia la disponibilità a svolgere lavori che gli autoctoni non sono più disposti a svolgere.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il periodo che va dal 1974 al 2006 vede uno spostamento dell’attenzione giornalistica (Tv e giornali) principalmente

⁴⁰ R.M. Entman, *Democracy without Citizens*, cit., Id., *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, cit. e Id., *Framing Bias: Media in the Distribution of Power*, in “Journal of Communication”, 57 (2007), pp. 163-173.

⁴¹ J. D’Angelo, J.A. Kuypers, *Doing News Framing Analysis*, Routledge, New York 2010; M. Bruno, *Cornici di realtà*, Guerini e Associati, Milano 2014.

⁴² R. Benson, *Shaping Immigration News*, cit.

verso le questioni legate al razzismo, all'ordine pubblico e agli aspetti umanitari del fenomeno, a scapito dei temi del lavoro e dell'economia globale. Durante lo stesso periodo, sottolinea Benson, anche l'immigrazione cresce drammaticamente, mentre l'America centro-meridionale e l'Asia diventano i principali bacini da cui originano i flussi verso gli Stati Uniti. L'incremento dei *frames* basati sulla minaccia (in particolare quello dell'ordine pubblico) tende ad essere più marcato nelle televisioni. In Francia, la dinamica del *coverage* è più complessa: tra gli anni '70 e '80 l'attenzione è dominata dal problema del razzismo e dalle questioni umanitarie; negli anni '80 il discorso sulla diversità culturale acquista rilievo, ma a partire dai '90 è soprattutto il tema dell'unità culturale ad acquisire salienza, sia per la celebrazione di casi di integrazione "di successo", sia come espressione della paura per la perdita della coesione nazionale. Anche in Francia l'immigrazione cresce in modo molto marcato, soprattutto in conseguenza dei nuovi flussi migratori provenienti dall'Africa e dall'Asia.

In entrambi i paesi, *frame* umanitario e *frame* dell'ordine pubblico mantengono percentuali elevate (le più alte nel confronto con gli altri *frames*) lungo l'intero periodo preso in esame. Tuttavia, se negli USA l'attenzione mediatica tende con il tempo a concentrarsi sull'opposizione tra ordine pubblico e questioni umanitarie, il dibattito francese sull'immigrazione rimane molto più diversificato. In altre parole, Stati Uniti e Francia si contraddistinguono per due specifiche *logiche* dominanti che "governano" la copertura, la scrittura e la presentazione delle notizie sull'immigrazione. Negli Stati Uniti, il *narrative journalism* si è imposto come forma di intrattenimento serio in un contesto caratterizzato da forti pressioni da parte degli investitori pubblicitari. Qui il giornalismo si presta maggiormente ad una narrazione incentrata sulla contrapposizione tra buoni e cattivi, con un approccio che tende ad individualizzare l'immigrazione, distogliendo l'attenzione dalle cause "collettive" che stanno dietro le storie individuali. In Francia, invece, il *multigenre debate* consente una trattazione del fenomeno più articolata, grazie alla partecipazione/mobilitazione non solo delle *élites* politiche ma anche degli attivisti della società civile e degli studiosi⁴³.

Naturalmente, ogni *frame* può manifestarsi autonomamente all'interno di un testo, così come può rivelarsi in concomitanza con altri *frames* che, insieme, concorrono a definire i principali attributi del fenomeno immigrazione. Per quanto concerne il contesto italiano, la recente ricerca di Belluati, Gargiulo e Seddone⁴⁴ ha fornito un valido contributo in questa direzione, ponendo particolare attenzione sul processo di *framing* delle *policies* sul diritto di cittadinanza

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ M. Belluati *et al.*, *Politiche pubbliche e frames nei giornali italiani*, in Bobbio L. e Roncarolo F. (a cura di), *I media e le politiche. Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini*, Il Mulino, Bologna 2015.

agli stranieri⁴⁵. Le politiche pubbliche costituiscono infatti un oggetto di analisi privilegiato nella misura in cui esse riescono a magnetizzare, in circostanze particolari, l'attenzione dei professionisti dell'informazione. Nondimeno, la loro intrinseca complessità, legata essenzialmente al modo in cui si articolano i processi decisionali pubblici e all'eterogeneità degli attori coinvolti, costituisce un "ostacolo" per i media, soprattutto quando si rivolgono ad un pubblico generalista. Appare chiaro allora come sia fondamentale capire non solo quando e come le *policies* diventino oggetto di attenzione mediale, ma anche e soprattutto analizzare il modo in cui questa attenzione si trasformi in «funzione di orientamento cognitivo»⁴⁶, rinviando a cornici di senso che, per i destinatari delle notizie, fungono da «scorciatoie cognitive» utili alla comprensione/semplificazione della realtà.

In particolare, per quanto riguarda le proposte di *policies* in discussione (cfr. nota n. 45), la ricerca ha riscontrato la netta preponderanza del *frame del conflitto* tra le forze politiche, confermando quanto già emerso nell'esposizione dell'indagine condotta da Colombo⁴⁷. Nondimeno, se nella trattazione della proposta Amato (2006) il *frame* del conflitto si è sovrapposto ad una riflessione sul problema della sicurezza attraverso l'accostamento a eventi di cronaca, nell'esposizione degli altri due provvedimenti la minaccia dell'altro ha lasciato il posto alla dimensione, in chiave più solidale, del riconoscimento della cittadinanza ai minori stranieri residenti in Italia attraverso l'impiego prevalente di storie di vita personali. Tutti e tre i provvedimenti sono stati collocati all'interno della cornice principale del conflitto; tuttavia, gli ancoraggi emotivi attraverso cui si è cercato di organizzare e dare un senso più profondo alle notizie si sono discostati molto tra la prima e le altre due proposte di riforma: «In questa fase della discussione sono emersi nuovi dispositivi retorici che si sono ancorati alla dimensione della famiglia, dei bambini, lasciando sullo sfondo il dibattito aspro sull'emergenza immigrazione legato alla sicurezza»⁴⁸.

La maggior parte delle indagini esaminate propone quindi la *polarizzazione delle posizioni politiche* come un tratto caratteristico e dominante del discorso pubblico sull'immigrazione, anche se, come abbiamo appena visto, la sua portata espressiva può risultare attenuata dall'impiego di *frames* secondari: sia il *frame* umanitario che quello della minaccia consentono di inquadrare una parte degli eventi migratori in modo congeniale alle strategie narrative tipiche della polarizzazione, spostando l'asse della rappresentazione dal tecnicismo e dalla fred-

⁴⁵ La ricerca di cui stiamo dibattendo è stata condotta su tre distinti picchi di attenzione mediatica relativi a tre proposte di riforma della disciplina sul diritto di cittadinanza agli stranieri: Amato (2006), Sarubbi-Granata (2009-11) e Manconi-Tronti (2012-13).

⁴⁶ *Ivi*, p. 112.

⁴⁷ A. Colombo, *op. cit.*

⁴⁸ M Belluati *et al.*, *Politiche pubbliche e frames nei giornali italiani*, cit., p. 133.

dezza del dibattito sulle *policies* verso la più facile, ma calda emotivamente, espressione di compassione e solidarietà oppure di diffidenza e rifiuto. La trattazione del tema immigrazione viene quindi condotta sul duplice binario del dibattito, non sempre sostanziale, tra gli attori politico-istituzionali, e della lettura emotivo-simbolica dei fatti che in modo incessante alimentano la rilevanza del tema e la produzione di notizie. Pur essendo percorsi narrativi relativamente separati, i *frames* che li sostengono finiscono per risultare tra di loro intersecati. Inoltre, tale commistione va a costituire spazi di opportunità per gli attori che vogliano strategicamente partecipare al dibattito sul tema, i quali, tuttavia, non possono che spendersi prevalentemente nel campo delle dichiarazioni di valenza simbolico-valoriale.

Quanto abbiamo appena detto, ci consente di evidenziare due questioni molto importanti per la lettura dello sviluppo del tema immigrazione (e delle questioni pubbliche in generale). In primo luogo, la forza di inquadramento degli elementi affettivo-simbolici (non necessariamente ancorati a dispositivi propriamente ideologici); in secondo luogo, il fatto che, non soltanto gli attori politici e sociali, ma anche i media stessi attuano politiche simboliche nella narrazione dei fatti e nella costruzione dei temi. Questa seconda considerazione permette di leggere la produzione di notizie distaccandosi dalla semplicistica visione di mezzi d'informazione che sono tesi soltanto alla spettacolarizzazione. Infatti, le simbolizzazioni medialità non possono essere considerate solamente una strategia discorsiva finalizzata alla semplificazione, ma anche e soprattutto come terreno strategico della costruzione di un profilo identitario e morale⁴⁹, attraverso il quale interagire e con gli attori politici e costruire relazioni fiduciarie con il pubblico.

6. *Dalla criminalità ai salvataggi in mare: dalla stabilità alla trasformazione del tema*

L'indagine da noi condotta, sui due semestri centrali degli anni 2008 e 2014⁵⁰, permette di osservare diversi tipi di trasformazione che il tema dell'immigrazione attraversa. I cambiamenti più importanti sono riconducibili ad un mutamento dei flussi, che genera uno spostamento dello scenario degli eventi più notiziati dal territorio nazionale al bacino del Mediterraneo: si tratta, nel 2014, del consolidarsi di una nuova stagione, quella degli sbarchi di profughi sulle coste del nostro Meridione.

Nel 2008 il tema dell'immigrazione vive una fase in cui i mezzi d'informazione

⁴⁹ G. Gili, *Il problema della manipolazione: peccato originale dei media?*, FrancoAngeli, Milano 2001; R. Marini, *Potere dei media, interdipendenza tra poteri e pluralismo dell'informazione*, cit.

⁵⁰ Il campione è composto da tutti gli articoli riguardanti l'immigrazione e temi correlati, comparsi nei mesi da giugno a novembre inclusi, nei quotidiani la Repubblica e Corriere della sera, negli anni 2008 e 2014.

sono completamente concentrati sulla discussione intorno al “pacchetto sicurezza” proposto dal ministro Maroni, che prevede misure di registrazione e controllo degli immigrati molto severe. I quotidiani “di qualità” italiani non solo seguono il dibattito ma sembrano anche assecondare e partecipare attivamente alla mobilitazione messa in atto da varie entità politiche e della società civile contro tali provvedimenti. Il governo resiste sulle sue posizioni, cercando di tesaurizzare politicamente la lunga fase in cui, dopo il 2000, il mondo dell’informazione ha notevolmente contribuito a costruire la centralità simbolica del binomio immigrazione-insicurezza, su cui gli schieramenti politici si sono contesi il consenso dell’elettorato, nelle campagne 2006 e 2008, in vario modo segnate anche dalla polarizzazione delle posizioni implicata dalla competizione bipolare e maggioritaria.

Nel 2014, come accennato, il ripetersi degli attraversamenti del Mediterraneo dalle coste libiche verso l’Italia, fa sì che il nostro paese scopra di essere considerato, non solo il più facile approdo, ma anche la porta d’ingresso per i trasferimenti verso i paesi nordeuropei. La tragedia del naufragio presso l’isola di Lampedusa, nell’ottobre del 2013, rappresenta l’evento scioccante e decisivo di una torsione degli accadimenti e della loro narrazione. Coloro che dalle coste libiche attraversano il canale di Sicilia non sono più etichettati come clandestini ma come profughi da soccorrere. L’imperativo di non far accadere altre simili tragedie porta il governo a predisporre la missione *Mare Nostrum*, per il controllo e il salvataggio in mare. Il 2014 è l’anno in cui matura la decisione di sostituire la missione italiana, iniziata dopo l’incidente, con l’operazione europea *Frontex Plus*, che entra in azione a novembre 2014.

Venendo ai dati della nostra analisi del contenuto, nel 2014, rispetto al 2008, si nota una drastica diminuzione, in termini percentuali, dei sotto-temi sicurezza (meno 12 punti percentuali) e diritti-razzismo (meno 17 punti). La narrazione degli sbarchi e l’impegno dell’Unione Europea sono i sotto-temi che crescono specularmente: gli sbarchi si attestano al 18,6%, crescendo di 15 punti percentuali; le politiche europee si attestano al 22,3%, crescendo di 18 punti percentuale, mostrando di essere divenuto un asse fondamentale delle politiche migratorie (Tab. 1). Tutto questo sembra quindi svelenire il clima di contrapposizione che aveva pervaso la scena domestica nel 2008 e generare una minore concentrazione dei giornali sul tema complessivamente considerato. Lo scenario politico europeo e quello internazionale crescono molto intensamente, togliendo 34 punti percentuale allo scenario locale-nazionale, proprio perché il soccorso e l’accoglienza dei profughi vengono definiti come questione sovranazionale (Tab. 3). Lo scenario nazionale rimane comunque attestato al 53%. Il sistema dell’informazione appare in fase di adattamento, quasi a volersi dare una nuova “grammatica”, come accade sempre quando le questioni diventano europee⁵¹. La figura dell’immigrato come

⁵¹ A. Cornia, *Notizie da Bruxelles. Logiche e problemi della costruzione giornalistica dell’Unione europea*, FrancoAngeli, Milano 2010; R. Marini, *Concentrazione e distrazione:*

profugo che rischia la vita non può essere esecrata: come visto per Francia e Stati Uniti, dalla concitazione degli sbarchi, emergono le storie personali dei migranti e l'eroismo dei salvatori. Inizia una narrazione dei migranti costruita sulla compassione, sulle responsabilità dell'Europa e del mondo occidentale, con uno slittamento anche verso quella che è stata efficacemente definita «estetica della pietà»⁵². Ai mezzi d'informazione sono congeniali notizie che, attraverso la chiave narrativa delle storie personali e dello *human interest*, si sostengono sul binomio di empatia e promozione dei diritti, sia pur sottostante e vaga.

Tab. 1. – *Sotto-tema dell'immigrazione per anno (comparazione 2008-2014)*

| Sotto-tema | 2008 | | 2014 | | Totale | |
|---|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % |
| Politica e politiche nazionali | 66 | 12,3 | 37 | 11,5 | 103 | 12,0 |
| Politica e politiche europee e internazionali | 23 | 4,3 | 72 | 22,3 | 95 | 11,1 |
| Diritti umani, accoglienza e integrazione | 213 | 39,8 | 73 | 22,6 | 286 | 33,3 |
| Lavoro ed economia | 26 | 4,9 | 7 | 2,2 | 33 | 3,8 |
| Sicurezza, ordine pubblico e illegalità | 172 | 32,1 | 65 | 20,1 | 237 | 27,6 |
| Sbarchi e tragedie in mare | 21 | 3,9 | 60 | 18,6 | 81 | 9,4 |
| Altro | 14 | 2,6 | 9 | 2,8 | 23 | 2,7 |
| Totale | 535 | 100,0 | 323 | 100,0 | 858 | 100,0 |

Fonte: nostra elaborazione.

I due diversi scenari della rappresentazione mediale propongono anche un

come i giornalisti nazionali rappresentano l'Unione Europea, in *Annali di Sociologia*, numero unico, 2012-2014, pp. 197-219.

⁵² A. Cava, F. Pira, *L'estetica della pietà. La rappresentazione mediatica dei migranti e del pubblico emozionale*, relazione presentata al convegno internazionale su "Mediterranean Cultures and Societies: Knowledge, Health and Tourism", Università di Algarve, Faro 2017.

differente *setting* degli attori principali delle notizie. Facciamo riferimento ai tipi di attori che sono presentati come “principali protagonisti” nelle notizie, ossia gli attori la cui azione o presa di posizione è centrale nella costruzione della notizia. Nel 2008, ben il 55,5% degli articoli risulta costruito sulle azioni o dichiarazioni degli attori politico-istituzionali nazionali; questo sembra spiegare anche l’elevato numero totale di articoli, ad un livello che non si ripeterà nel 2014. Al secondo posto troviamo, con il 25%, gli attori della società civile (categoria dove abbiamo raccolto intellettuali, associazioni, esponenti della Chiesa), che nel corso dell’anno cercano di contrastare e denunciare, soprattutto sul piano etico, l’operato del governo (Tab. 2). I giornali di qualità – si può ipotizzare – hanno dato ampio spazio a questa corale opposizione “civile” per rafforzare quella che appare come la loro stessa opposizione; ma anche per trovare una sponda non partitica alla loro funzione di controllo morale sull’azione politica.

Tab. 2. – *Attori principali nelle notizie sull’immigrazione (comparazione 2008-2014)*⁵³

| Attore principale | 2008 | | 2014 | | Totale | |
|--|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % |
| Persone comuni e immigrati | 23 | 5,6 | 78 | 26,4 | 101 | 14,3 |
| Attori politico-istituzionali domestici (politici e funzionari pubblici) | 227 | 55,5 | 121 | 40,9 | 348 | 49,4 |
| Attori politico-istituzionali europei (UE e Stati membri) | 32 | 7,8 | 41 | 13,9 | 73 | 10,4 |
| Attori politico-istituzionali internazionali (extra-europei) | 20 | 4,9 | 16 | 5,4 | 36 | 5,1 |
| Società civile | 102 | 24,9 | 29 | 9,8 | 131 | 18,6 |
| Attori economici (imprese e gruppi di interesse) | 5 | 1,2 | 11 | 3,7 | 16 | 2,3 |
| Totale | 409 | 100,0 | 296 | 100,0 | 705 | 100,0 |

Fonte: nostra elaborazione.

⁵³ Valori al netto dei casi senza attore principale.

Tab. 3. – *Principale arena (comparazione 2008-2014)* ⁵⁴

| Arena principale | 2008 | | 2014 | | Totale | |
|----------------------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % | val. ass. | val. % |
| Nazionale o locale | 462 | 87,7 | 160 | 53,0 | 662 | 75,1 |
| Internazionale in ambito europeo | 19 | 3,6 | 36 | 11,9 | 55 | 6,6 |
| Europea (della UE) | 22 | 4,2 | 55 | 18,2 | 77 | 9,3 |
| Internazionale (extra-europea) | 24 | 4,6 | 51 | 16,9 | 75 | 9,0 |
| Totale | 527 | 100,0 | 302 | 100,0 | 829 | 100 |

Fonte: nostra elaborazione.

Nel 2014 emerge il protagonismo, ineludibile, dei migranti, mentre si riduce, seppure non drasticamente, quello degli attori politico-istituzionali domestici (41%). Gli esponenti della società civile hanno ancora un ruolo nelle rappresentazioni mediali della nuova fase (10%): è tuttavia evidente che, a causa dello spostamento delle responsabilità politiche, e anche in assenza della mobilitazione mediale del 2008, si trovi una maggiore presenza degli attori dell'Unione (dal 7% al 14%: Tab. 2). Di fatto, piccoli e grandi ridimensionamenti portano ad un nuovo *casting* della scena mediale. Non solo gli eventi e la figura dell'immigrato cambiano, ma anche il gioco delle interazioni che il giornalismo accoglie nelle sue rappresentazioni.

7. Conclusioni

Le ricerche precedentemente illustrate e l'indagine da noi condotta permettono di trarre alcune considerazioni sulle specifiche relazioni tra mezzi d'informazione e sistema politico, che contribuiscono a determinare la conformazione del tema dell'immigrazione. Tali osservazioni conclusive possono essere raccolte in quattro aree problematiche:

1. la natura della cosiddetta politicizzazione di alcune cruciali fasi di espansione del tema;
2. la particolarità della struttura dei cicli di attenzione;

⁵⁴ Valori al netto dei casi senza arena principale.

3. le condizioni che portano alla congiunzione tra le strategie simboliche dei mezzi d'informazione e di settori del mondo politico;

4. la differente dinamica delle interazioni all'interno del campo tematico-discorsivo nel 2008 a confronto con il 2014, rappresentando i due anni casi emblematici di due diversi modelli di tale dinamica.

Riguardo al primo punto, si può osservare che, come è stato sempre tipico dello spazio pubblico italiano, il dibattito tra le forze politiche non si disloca in modo prevalente sulle questioni di *policy*, ma piuttosto su aspetti di tipo relazionale e tattico, che sottendono interazioni strategiche tese a comporre alleanze che si confrontano con altre alleanze. Ma, ancora di più, appare evidente come le questioni normative su cui si sono avuti i momenti di maggiore concentrazione della copertura giornalistica hanno riguardato sanatorie e regolarizzazioni, ossia provvedimenti che hanno soltanto cercato di inseguire piuttosto che governare i processi migratori. Ciò ha costantemente confermato il carattere essenzialmente emergenziale dell'intervento politico-normativo, a fronte della difficoltà di elaborare un organico progetto multiculturale, impedito anche dalla polarizzazione delle posizioni, (che si può considerare implicata quasi "naturalmente" dalla logica bipolare e maggioritaria), con gli schieramenti politici impegnati a disfare e ricostruire le leggi precedenti. Si tratta quindi di una copertura informativa tipicamente incline ad assegnare rilevanza e a rendere ipertrofiche le sequenze delle prese di posizione da parte di tutti gli attori partitici in campo, anche minoritari, in un circuito di reciproco rafforzamento tra la politica e i media, che spettacolarizzano la loro stessa "politicizzazione".

Relativamente alla struttura dei cicli di attenzione – punto due – si può notare che il picco, ovvero il momento della massima attenzione assegnata dai media, non si ha in corrispondenza degli eventi di cronaca, anche gravi riguardanti gli immigrati, ma nei momenti più caldi del confronto politico. Come si è detto, i fatti di devianza e criminalità, pur intensificandosi nella produzione informativa, vengono "normalizzati" ad un livello medio di attenzione. Sebbene i comportamenti delle varie testate non siano uniformi, ciò sembra denotare una dipendenza dalle "mosse" del sistema politico.

Riguardo al terzo punto, va sottolineato che proprio quel trend di intensificazione appare come l'esito della congiunzione tra le strategie simboliche dello schieramento di centro-destra e i settori commerciali del sistema dei media. Questi ultimi, del resto, non hanno espresso in Italia un sistema di editoria pura, combinando strategie discorsive di popolarizzazione con finalità di fiancheggiamento politico. Tale convergenza ha segnato la lunga fase in cui il *frame* della minaccia e dell'insicurezza si è consolidato.

Veniamo infine al quarto punto. Il confronto tra i due anni posti in comparazione permette di evidenziare alcune caratteristiche relazionali tra giornali di qualità (e indipendenti) e gli altri attori dello spazio pubblico. Nel 2008 i due

giornali sono chiaramente schierati contro il pacchetto sicurezza del governo di centro-destra; per tale motivo aprono un grande spazio ai molti attori della società civile che, oltre ad essere “alleati”, possono esercitare una funzione di supplenza delle testate stesse nell’espressione aperta di questa opposizione. Si tratta quindi di un modo di dissentire dall’operato del governo, e di esercitare una funzione di controllo morale (più che politico), senza tuttavia assumere in prima persona tale atteggiamento.

Nel 2014 lo scenario cambia completamente, pur non essendo certamente questa la prima fase in cui si verifica il susseguirsi degli sbarchi. Come detto, tutto comincia da un *trigger event*, il naufragio di Lampedusa; il clima politico è diverso e genera una minore pressione sul *frame* della sicurezza, ma quello che conta è l’effetto di sostituzione della figura dello straniero come deviante da tenere sotto controllo con la figura dello straniero come disperato da soccorrere.

La predisposizione dei media a seguire le vicende politiche, nei termini precedentemente detti, non trova le consuete opportunità di rappresentazione a causa dello spostamento di scenario politico a livello internazionale. Ciò infatti fa decrescere, quasi contro-intuitivamente, il livello assoluto della produzione informativa sul tema dell’immigrazione. Le stesse strategie simboliche delle forze politiche anti-immigrazione sembrano subire un analogo effetto di disorientamento di fronte all’avvento della compassione e della pietà.

Persiste, ma diminuisce d’intensità, l’“alleanza” tra i grandi giornali italiani e la società civile, tra le cui espressioni continua ad avere un ruolo primario la voce del Papa.

Il 2014 rappresenta l’inizio di una nuova fase tuttora in corso, che ha notevolmente indebolito il potenziale simbolico del *frame* dell’insicurezza interna collegata alla devianza-criminalità. Sembra di poter dire che quello che abbiamo chiamato “disorientamento” sia in qualche modo ancora in atto e sia generato principalmente proprio dallo spostamento della questione immigrazione verso scenari politici internazionali, nei quali le competenze discorsive acquisite ed elaborate precedentemente diventano non spendibili e inefficaci. Lo spazio del *frame* dell’insicurezza sembra spostarsi verso la minaccia terroristica, così come verso le incertezze di gestione del grande afflusso di profughi. Rimane sullo sfondo quella che ci sembra la natura più “solida” del tema immigrazione: da una parte, l’essere una questione che si iscrive nell’ambito indefinito e fluido delle politiche post-welfaristiche, con persone a cui si cercano di attribuire diritti senza tuttavia assegnare loro una compiuta cittadinanza; dall’altra, il fatto di essere un tema che, per il motivo appena detto, è sottoposto alle polarizzazioni simboliche che scaturiscono dagli eventi.

OPEN DATA: ACCESSIBILITÀ ED ANALISI DEI FLUSSI MIGRATORI NEL BACINO DEL MEDITERRANEO

Chiara Biscarini e Mirco Tracoli

1. *Introduzione*

Il processo di condivisione e trasmissione della conoscenza ha subito nei secoli varie trasformazioni dipendenti in primo luogo dal mezzo di comunicazione, che risulta essere la causa principale del cambiamento. Infatti ogni qualvolta un nuovo sistema di comunicazione prende piede, altera drasticamente ed inevitabilmente anche le abitudini ed i meccanismi precedentemente instaurati. La ricerca di informazioni ha un ruolo centrale nel flusso della conoscenza, dal momento che non vi è servizio che possa essere tale senza richieste di accesso. Le prerogative sono però rimaste immutate: avere accesso alla più ampia mole di dati nel minor tempo possibile e ottenere informazioni affidabili. Gli utenti che necessitano di un dato hanno diverse opzioni per ricercarlo ed acquisirlo e terranno sempre conto delle tre prerogative di ricerca, prescindendo da chi ha generato il dato. Nella ricerca la forma comunicativa stampata impone le proprie regole e i propri spazi, non includendo la partecipazione del lettore, proprio come una autorevole gabbia (Francesco Varanini). Con l'avvento delle nuove tecnologie tale stereotipo si è affermato ulteriormente: il testo perde in parte i binari autoriali e editoriali rappresentati dalle strutture testuali e paratestuali, per divenire un oggetto plastico sul quale il lettore interviene con modalità di lettura inapplicabili ai tradizionali testi a stampa (può indicizzarli, annotarli, copiarli, ricomporli, ecc.).

Con l'avvento del World Wide Web (WWW) la ricerca è diventata una questione di pochi secondi e l'accesso ad un dato è possibile su diversi dispositivi e da qualunque parte del mondo. Questi concetti hanno espanso le potenzialità della trasmissione di conoscenza, trasformando la divulgazione da locale a globale, da un fenomeno fisicamente collocato ad un evento globale accessibile istantaneamente da qualsiasi luogo. Il web ci ha portato il mondo degli astratti (mondo digitale), dei documenti scambiabili tramite computer, smartphone e

tablet (il cambiamento è stato repentino ed è in continua evoluzione, portando a volte anche a risultati di difficile interpretazione per l'uomo). La condivisione delle informazioni cambia il suo ruolo diventando nuovamente il fulcro delle attività sociali, dall'ambito culturale a quello governativo, dal business alla ricerca (Kelty CM., 2008). Il sapere e la sua divulgazione sono i cardini degli attuali social network.

Quello di produrre documenti utili e collegare informazioni tra loro è diventato il nuovo modo di "tramandare la conoscenza", soprattutto grazie alla crescita esponenziale della mole di informazioni disponibili che il WWW ha portato con sé¹. Il documento è inteso allo stesso modo del dato poiché contiene informazioni (testi, immagini ecc.) ricavabili dall'utente attraverso il web (o altro mezzo di trasmissione), nei rispettivi formati digitali. Quando il dato non è sempre condiviso e rimane a disposizione solo del produttore si parla di closed data. Per open data si intende invece un contenuto liberamente utilizzabile, modificabile e divulgabile, da tutti e per qualsiasi fine².

Gli open data sono considerati come prodotto di queste mutazioni dei sistemi di comunicazione, ma ancora formalmente e concettualmente in via di sviluppo. In molti campi sono già stati stabiliti degli standard e delle regole ben precise per uniformare il linguaggio, anche se molto spesso dipendono dal formato o dal tipo di informazione che si intende trasmettere. Ciò che rimane immutato è il concetto di fondo, ossia la condivisione e la divulgazione libera delle informazioni. È riduttivo associare l'open data alla sola caratteristica di trasmissione aperta delle informazioni nel web (Fig. 1). Questo prodotto dovrebbe infatti essere riadattato a servizio, inteso come processo di divulgazione, in grado di permettere l'interazione tra gli utenti finali e coloro che producono i dati³.

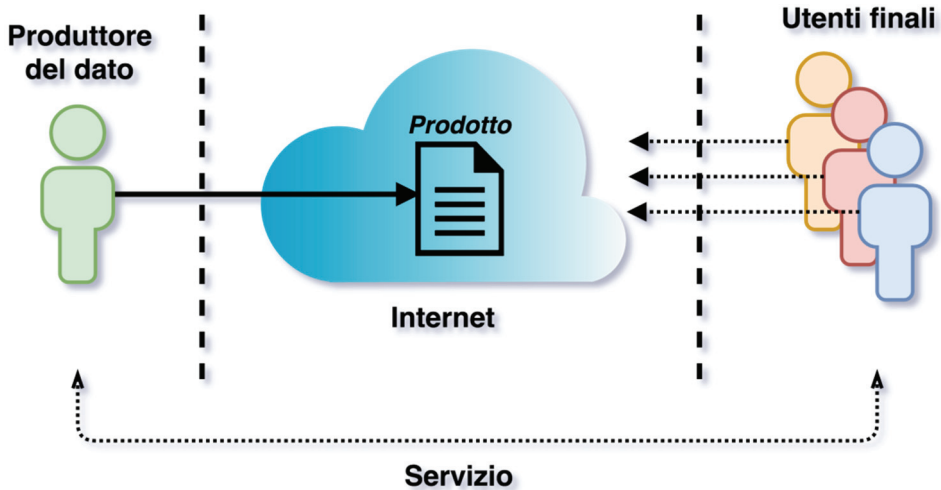
Tramite il web questa trasmissione diventa più veloce e semplice rispetto a qualsiasi altro mezzo. Nonostante ciò, la diffusione degli open data ha veicolato anche nuove problematiche inerenti ad esempio la libertà di divulgazione, il diritto di attribuzione dell'opera stessa (il prodotto), la garanzia di qualità dei dati ecc. Va infatti ricordato che al momento non è presente uno standard di condivisione e che il movimento open è in continuo sviluppo.

¹J. Novotný, J.J. Hasman, *Exploring the spatial relatedness network of the global system of international migration*, Journal of Maps. 2016 Nov 4; 12(sup1):570-6.

²<http://opendefinition.org/>.

³Gurstein M., *Should "Open Government Data" be a product or a service (and why does it matter?)*, Gurstein's Community Informatics, 3 February 2013.

Fig. 1. – *Rapporto produttori utenti negli open data*



Nel campo informatico queste tematiche sono state affrontate sin dai primi anni '80, quando Richard Stallman introdusse il concetto di copyleft, principio base del movimento open. Questo modello di gestione dei diritti di autore che riguardava inizialmente solo il software, si è con il tempo esteso anche in altri ambiti⁴. Il copyleft rimodula le restrizioni del diritto di autore in permesso d'autore, ovvero dà la possibilità all'utente di manipolare e divulgare un contenuto, a patto che venga riconosciuta la paternità del documento e lo si divulghi rispettando la stessa politica (policy). Questo metodo, definito in modo formale da Stallman, ha preso forma conseguentemente al sopravvento del copyright nel software. Infatti lo stesso non veniva più rilasciato insieme ai codici sorgenti che potevano essere utilizzati liberamente dagli utenti. Questo cambiamento creò grande malcontento portando alla nascita del movimento open nel campo digitale.

Il principio del movimento open source e degli open data è il seguente: “Gli open data e i contenuti open possono essere liberamente usati, modificati e condivisi da chiunque e per qualsiasi fine”⁵.

Come si può ben percepire, la definizione riguarda solo il prodotto e non l'intero processo, ovvero si applica una licenza al dato finale che garantisce il tipo di divulgazione e l'attestazione.

⁴ <https://stallman.org/>, <https://www.gnu.org/philosophy/>.

⁵ <http://opendefinition.org/>.

Fig. 2. – Fasi principali che caratterizzano la vita di un open data



Il processo di creazione degli open data è caratterizzato quindi da tre fasi quali: produzione, pubblicazione del documento e condivisione (vedi Fig. 2). La produzione del dato comprende anche tutti i meccanismi di verifica delle fonti e di certificazione. È necessario infatti che un dato open abbia un formato adatto al tipo di informazione memorizzata e che sia individuato un garante, sia esso lo stesso proprietario o un ente esterno che certifichi il processo di creazione.

La qualità del dato dipende anche dai mezzi con cui lo stesso viene prodotto (compresi i formati) e dalle modalità adottate per la sua divulgazione. Quest'ultimo punto influenza anche la pubblicazione stessa, poiché in base alle scelte fatte dal proprietario vengono decise le regole e le modalità con cui il dato viene condiviso in rete. Una volta prodotto e pubblicato il materiale informativo si arriva alla condivisione che viene poi applicata dagli stessi utenti o incentivata dal servizio. Per esempio in caso di divulgazione di un dato georeferenziato si può utilizzare, durante la fase di produzione, un formato standard come il GeoJSON. Questo permette di non intaccare la qualità del prodotto ed avere subito un documento disponibile agli utenti. Nella fase di pubblicazione si possono condividere queste informazioni attraverso un server accessibile online che adoperi per esempio un API REST, utilizzabile da programmi, applicazioni e anche direttamente dagli utenti. La scelta di questo tipo di protocollo permette una facile condivisione, in quanto il pubblico può accedere al servizio con un metodo standard e semplice da interconnettere con altri servizi, come ad esempio app per smartphone (social sharing), software di produzione ecc.

Come è possibile intuire queste fasi sono un unico processo o servizio, nel quale è incluso anche il mantenimento delle informazioni (aggiornamento dei dati, verifiche e correzioni) con relativi feedback e contributi.

Le principali caratteristiche di un open data ideale sono le seguenti ⁶:

- **Accessibile:** il dato deve essere disponibile in forma completa e modificabile;

⁶ <http://opendefinition.org/od>.

- **Distribuibile**: la licenza non deve limitare l'utilizzo del dato, sia esso utilizzato in parte o completamente;
- **Riutilizzabile**: la licenza deve permettere modifiche e derivati del documento, che dovrà essere distribuito sotto gli stessi termini;
- **Assenza di restrizioni tecnologiche**;
- **Nessuna discriminazione contro persone e gruppi**;
- **Attribuzione**: riconoscimento dell'autore e di chi ha contribuito. Se imposta non deve contenere oneri.

Si possono inoltre specificare le modalità con cui il dato deve mantenersi nel tempo (integrità) e i dettagli sulla distribuzione della licenza.

Il dato messo a disposizione deve essere completo e totalmente fruibile dagli utenti (il produttore non deve oscurare nemmeno in parte il dato). Deve essere il più fedele possibile alla fonte e chi distribuisce l'informazione deve garantire e preservare la sua integrità nel tempo.

1.1. *Linee guida per la pubblicazione dei dati*

Tim Berners Lee ha esteso l'idea di open data introducendo, nel 2009, il termine *linked data*⁷ e definendo le linee guida per la pubblicazione di questa gamma di dati sul Web. Questo concetto prevede il collegamento di diverse tipologie di fonti o dati per creare una nuova forma di informazione ed un nuovo tipo di dato.

Le informazioni non devono essere semplicemente accessibili, ma devono anche essere strutturate in modo da permettere interconnessioni tra loro. Per risultare realmente utili, le informazioni devono inoltre poter essere processate automaticamente da un computer, secondo degli standard adeguati al tipo di dato divulgato. Solo attraverso la strutturazione semantica e l'interconnessione i dati grezzi acquisiscono un maggior valore ed un reale significato.

Berners ha enunciato una serie di principi atti a favorire la scoperta e l'utilizzo dei dati, definendo delle grammatiche di comunicazione comuni. Le regole si basano sull'idea della durabilità del dato che, pur potendo assumere un nuovo valore informativo nel tempo, deve comunque rimanere raggiungibile nella stessa collocazione. Questa specie di permanenza fisica risulta necessaria nel mondo digitale dove tutto è volatile.

Il formato (Fig. 3) con cui si distribuisce il dato deve essere aperto, nessuna entità deve avere un controllo esclusivo su di esso e deve essere processabile in modo automatico dalle macchine. Per facilitare lo scambio di informazioni sono stati creati degli standard nel settore della comunicazione e nella memorizzazio-

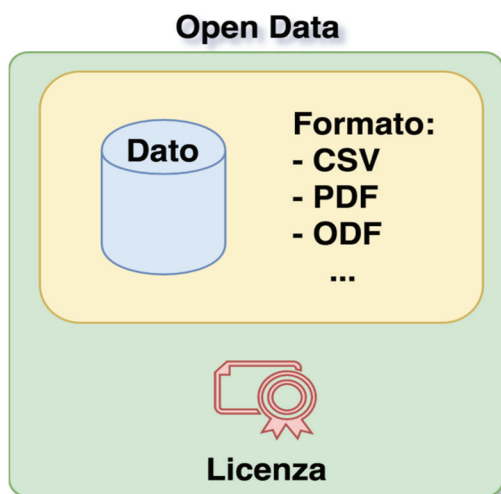
⁷Bizer C., Heath T., Berners-Lee T., *Linked data – The story so far* (2009) International Journal on Semantic Web and Information Systems, 5 (3), pp. 1-22.

ne dei dati. In alcuni ambiti lo standard è dato dalla divulgazione e dall'utilizzo di una certa tecnologia. Per esempio una REST API prevede delle modalità di interfacciamento e di trasmissione nel mondo web intuitive e semplici, divise in base al tipo di azioni che si possono effettuare con il servizio. Tutt'ora è uno dei sistemi più usati online e quindi adottare questo protocollo agevola notevolmente la fase di pubblicazione e condivisione, nonostante non sia presente uno standard univoco. Il diffuso utilizzo di questo protocollo lo ha reso uno standard de facto nella condivisione dei dati.

Un altro esempio di formato aperto è JSON, (JavaScript Object Notation), un linguaggio che possiede un suo standard⁸. Questo formato oltre ad essere processabile dalle macchine è facilmente leggibile anche da un umano.

La scelta del formato e dei protocolli di trasmissione è essenziale in quanto è buona norma rispettare quelli che sono gli standard e le tecnologie più utilizzate per non rendere il dato inaccessibile o inutile agli utenti finali.

Fig. 3. – Componenti degli open data



I contributi più attivi sugli open data sono arrivati dal campo scientifico e da quello governativo. Nel primo caso con l'obiettivo di divulgare la conoscenza⁹, mentre nel secondo con quello di attuare una politica inclusiva e trasparenza verso i cittadini.

Con l'aumentare delle tipologie dei dati divulgabili nella rete è cresciuta anche la necessità di tutelare i propri contenuti ed è per questo motivo che sono

⁸ <https://tools.ietf.org/html/rfc4627>.

⁹ <http://sciencecommons.org/about/>, <https://okfn.org/>.

state create delle patenti per tutelare i contenuti open. Tra queste possiamo menzionare la Creative Common¹⁰, con la quale è possibile licenziare in modo semplice un qualsiasi contenuto creativo, come musica o immagini tramite l'utilizzo del computer e renderlo condivisibile secondo le modalità scelte nella policy.

Gli open data al momento sono la nuova frontiera per la condivisione di informazioni e il loro ruolo sarà molto importante negli anni a venire, sia per la possibilità di creare nuovi collegamenti tra i dati (linked data) che per la risoluzione di problemi di formato e di condivisione (licenza).

Il servizio rimane il fulcro per utilizzare i dati linked, gli utenti finali non solo devono accedere al dato, ma devono poterlo integrare con altre conoscenze. Tutto questo diventa impossibile se non vengono adottati degli standard di comunicazione o non si rende disponibile nel tempo la fonte da cui trarre queste informazioni.

2. Open data e analisi dei flussi migratori nel bacino del Mediterraneo

Le informazioni riguardanti i flussi migratori sono state acquisite periodicamente dalle organizzazioni governative ma non rese accessibili a tutti gli utenti. Ultimamente si è invece assistito ad un'inversione di rotta, gli enti hanno infatti concentrato i loro sforzi anche nella divulgazione di questi dati online, in modo aperto e facilmente fruibile.

È comunque necessario sottolineare che non tutte le organizzazioni hanno divulgato le proprie conoscenze allo stesso modo e questo ha reso difficile sia un'analisi al di fuori del contesto che il collegamento con altri tipi di fonti.

I portali che mettono a disposizione questi dati sono molteplici: enti governativi, ONG, privati, studenti e liberi pensatori. Pertanto non è facile analizzare le qualità e la congruenza dei contenuti di ognuno. In Tab. 1 si è cercato di organizzare un'analisi di nomina per definire un livello di qualità del dato, in particolare di accessibilità, acquisizione ed elaborazione, mettendo sotto esame le fonti più utilizzate nell'ambito delle migrazioni.

Nella tabella sono elencati gli attributi principali che definiscono gli open data per ogni portale analizzato:

- Formato: F
- Protocollo: P
- Attribuzione: AT
- Accessibile Riutilizzabile: AR
- Restrizioni tecnologiche: RT
- Discriminazione: D

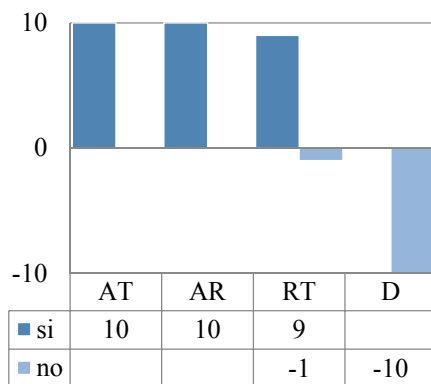
¹⁰Creative Common. <https://creativecommons.org/>.

Tab. 1. – *Analisi dei portali secondo gli attributi degli open data*

| Nome portale | URL | F | P | AT | AR | RT | D |
|---|---|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|---|---------------------|----|
| United nation – Department of Economic and Social Affairs | http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml | xlsx | Web | Si | Si, autorizzazione con licenza | No | No |
| Marine traffic | https://www.marinetraffic.com/ | Positional data | Servizio con API | Si | Si (pagamento per un dato più accurato) | No | No |
| Mediterranean Situation | http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean | JSON, csv | Servizio con API | Si | Si | No | No |
| Frontex – MIGRATORY ROUTES MAP | http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/ | xlsx | Web (aggiornamenti mensili) | Si | Si | No | No |
| migrationHUB | http://www.migrationhub.info/dati_migraciones_immigrati_migranti_siria_libia_iraq_permes_si_rifugiati_sbarchi_it_IT.htm | json-STAT, SDMX, Odata | Webservice (SOAP, RESTful) | Si | Si | No | No |
| The Migrants' Files | http://www.themigrantsfiles.com/ | Online spreadsheet (Open Database) | Web | Si | Si | No | No |
| Migration map | http://migrationsmap.net/ | xls | Web | Si | Si | Si (formato closed) | No |
| GLOBAL MIGRATION FLOWS | https://www.iom.int/world-migration | Map | Web | Si (United nation data) | Si | No | No |
| Immigrazione e asilo | http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dell'asilo | pdf | Web | Si | Si (limitato dal formato di divulgazione) | No | No |
| Open migration | http://openmigration.org/ | Map | Web | Si (UNHCR) | Si | No | No |

Per quanto riguarda le caratteristiche di attribuzione, accessibilità, riutilizzo, restrizioni tecnologiche e discriminazione, i risultati sono ottimi come si può evincere dal grafico. Non sono presenti preferenze sul tipo di utenti che possono utilizzare i dati e il recupero delle informazioni è ben organizzato. È sempre possibile trovare un riferimento alle fonti e questo rende sicuramente più attendibili i servizi.

Fig. 4. – Presenza degli attributi open data dei portali analizzati



Sono presenti ancora casi in cui vengono utilizzati formati closed (come xls) per la divulgazione di questi dati pubblici. Tale pratica potrebbe compromettere il riutilizzo e l'accesso ai dati stessi ed è dunque da evitare. Inoltre i servizi non prevedono sempre una descrizione dettagliata degli attributi del dato e dei metodi di accesso al servizio. Questo potrebbe essere ovviato attraverso una guida e un documento di riferimento con cui informare gli utenti, tenendo conto del formato di memorizzazione e del tipo di divulgazione scelta. Ad esempio un servizio che rende disponibili tramite una API REST le informazioni dovrebbe indicare sia i metodi e i parametri di accesso che gli attributi dei dati in output, soprattutto se si usano per questi campi sigle o nomi non univoci con altre fonti o non di uso comune.

Nonostante ciò i servizi rispondono bene alle principali esigenze degli utenti, anche se lasciano in secondo piano il discorso degli open data. Questo nell'ambito delle migrazioni è un tasto delicato e quando il tema dell'immigrazione entra nel dibattito politico, si parla poco di numeri e molto per frasi fatte. Max Galka, esperto di data visualization e già autore di alcune mappe storiche sull'urbanizzazione mondiale, ha creato analizzando i dati delle Nazioni Unite, un'animazione che illustra i flussi migratori, da e verso ogni paese del mondo, dal 2010 al 2015¹¹.

¹¹ Metrocosm. All the World's Immigration Visualized in 1 Map.<http://metrocosm.com/global-immigration-map/>.

La visualizzazione delle informazioni gioca quindi un ruolo molto importante, soprattutto laddove il problema non è ben compreso e anche fornire un'idea generale all'utente non risulta semplice. Le altre risorse elencate nella tabella forniscono a loro modo un'interpretazione se pur circoscritta dei dati in loro possesso. Spesso questi dati non sono però sufficienti a comunicare in maniera del tutto efficace le informazioni e a rendere i fruitori partecipi delle problematiche e delle relative azioni per risolverle.

Il 6 marzo 2017, Luca Donadel, video blogger torinese, ha realizzato un video raggiungendo 2,5 milioni di visualizzazioni su Facebook e circa 500 mila su YouTube¹². Seguendo le tracce satellitari delle navi che soccorrono i migranti tramite un servizio di posizionamento del traffico marittimo, ha rilanciato un sospetto già denunciato da siti specializzati e da Frontex, dimostrando che i migranti non vengono soccorsi nel canale di Sicilia ma vengono raccolti in mare a poche miglia dalla costa libica. Lo stesso video è stato poi divulgato nella rivista italiana Panorama evidenziando i tracciati delle navi delle ONG e della guardia costiera italiana, insieme ai numeri delle persone soccorse nelle operazioni.

Verificare la fonte in questo caso è stato possibile solo grazie alla disponibilità delle informazioni. Quest'ultime essendo garantite hanno potuto smentire un evento che cambia totalmente la percezione delle persone.

Va ulteriormente sottolineato come questi dati disponibili siano continuamente aggiornati e dunque a differenza degli open data analizzati in precedenza questo approccio si avvicina più al servizio di cui si è dibattuto nei primi capitoli, dove l'informazione viene mantenuta e garantita oltre ad essere divulgata.

3. Metodo

Questo lavoro si inserisce nell'ambito del progetto SIR (*Scientific Independence of young Researchers*) MEDIASYLUM. Il portale che verrà realizzato dovrà essere disponibile e alimentato da diversi tipi di utenti: professori, studenti, ricercatori e liberi professionisti. Lo sforzo che sarà fatto è proprio quello di rendere un servizio che sia informaticamente efficiente ma anche di facile utilizzo. Questo sarà il cuore dell'intero progetto che rimarrà in vita solo se alimentato da nuovi dati, sia reperiti da fonti autorevoli del settore che dagli utenti (come professori e studenti).

Nella realizzazione di questo servizio sono principalmente due gli aspetti che verranno sviluppati: la creazione di un portale web di interfacciamento con il

¹²La verità sui "MIGRANTI" Luca Donadel. https://youtu.be/dP4rYgJKo_w.

pubblico e la gestione di un servizio open data per il mantenimento e la raccolta dei dati usati.

Per entrambi si utilizzeranno tecnologie emergenti e adatte sia allo sviluppo attuale che al suo mantenimento nel tempo. Il servizio non deve solo rispettare le esigenze richieste, come l'affidabilità delle informazioni e la velocità di reperimento, ma verrà calibrato in maniera da garantire un efficace utilizzo da parte di ricercatori con competenze e necessità molto diverse, oltre ad essere disponibile al pubblico. Il tutto dovrà essere semplice ed intuitivo, sia per quanto riguarda la gestione che l'interfaccia (compreso per gli utenti finali).

La scalabilità, sarà un fattore cruciale e si sceglieranno tecnologie e framework che permettano la cooperazione e la distribuzione di unità per far fronte a successivi aumenti di carico e di informazioni.

La prima scelta riguardante le tecnologie è il linguaggio di programmazione utilizzato lato server, che dovrà gestire sia i dati che le richieste da parte dei client del portale web. Il linguaggio principale scelto per la parte dei servizi è Python. Questo linguaggio ha una grande comunità sviluppatasi negli ultimi anni ed ha subito una notevole crescita, tanto da divenire uno dei principali linguaggi utilizzati (TIOBE)¹³. La sua forza è quella di essere *general purpose*¹⁴ e di spaziare in tantissimi campi, da quelli scientifici al mondo business, mantenendo una curva di apprendimento molto bassa per i nuovi sviluppatori. La facilità d'uso e la versatilità sono i due fattori fondamentali che lo rendono uno dei linguaggi maggiormente utilizzati in molti progetti recenti, anche in ambiente scientifico. Tutto ciò nonostante il linguaggio sia interpretato e non fortemente tipizzato.

Questa scelta è stata fatta quindi per rendere il servizio il più versatile possibile, soprattutto nelle prime fasi di sviluppo e per consentire un facile mantenimento nel tempo. L'approccio più semplice con il linguaggio permetterà la creazione di moduli per far collaborare persone non direttamente competenti in questo campo. Il servizio coinvolge infatti dati multidisciplinari e sarà suddiviso in più sotto moduli indipendenti con l'obiettivo di recuperare i dati disponibili. L'aggregazione verrà fatta da un modulo apposito che comporrà gli open data finali su cui lavorare (linked data).

La suddivisione in moduli del servizio, raggiunta anche grazie anche ai pattern di programmazione dei linguaggi più moderni, sarà utilizzata nel portale Mediasylum. Lo stesso concetto è stato riportato nell'ambito web, dove un servizio monolitico (SOA, Service-oriented architecture) può essere suddiviso e

¹³ Tiobe. <https://www.tiobe.com/tiobe-index/>.

¹⁴ Perkel, Jeffrey M. "Pick Up Python." *Nature* 518.7537 (2015): 125.

spezzettato in più parti indipendenti che cooperano alla realizzazione del prodotto finale¹⁵. Questo tipo di approccio viene spesso usato anche per aumentare la scalabilità del servizio offerto¹⁶, distribuendo il carico su più lavoratori in base al modulo attivato o in uso.

I benefici che si ottengono con un'infrastruttura organizzata con micro-servizi sono la flessibilità, la modularità e l'evoluzione¹⁷. La struttura sarà più semplice da modificare, sarà replicabile e risulterà meno complicato adattare il servizio a repentini cambiamenti dovuti allo sviluppo continuo, come spesso accade nelle prime fasi di creazione.

Per capire meglio la differenza tra un SOA ed i micro-servizi è possibile prendere come esempio delle entità software che interagiscono tra di loro attraverso un prefissato protocollo.

Le caratteristiche fondamentali di un micro-servizio sono tre: delimitazione del contesto, grandezza e indipendenza. Un micro-servizio ha un ben preciso contesto su cui operare e non va mai al di fuori delle sue competenze, è di solito molto piccolo e copre solo un aspetto del servizio globale. Ciò dipende soprattutto dalle operazioni che si devono implementare, in quanto a volte non è sempre possibile separare completamente dei comportamenti e risulta quindi necessario scegliere con cura cosa includere in un'azione. È inoltre necessario che il servizio sia indipendente e che possa essere sviluppato indipendentemente senza compromettere la sua integrità.

L'adozione di questo pattern permette di avere un certo dinamismo nel servizio: sarà più semplice apportare o provare modifiche durante lo sviluppo e saranno inoltre incentivate la modularità e il riuso del codice.

Il servizio si potrà sviluppare in modo distribuito dal momento che i moduli indipendenti non necessitano di trovarsi nello stesso luogo e nello stesso ambiente. Il sistema potrà inoltre integrare e supportare dati eterogenei o sistemi più datati grazie alla possibilità di ampliare il servizio con un modulo apposito, senza compromettere il sistema costruito.

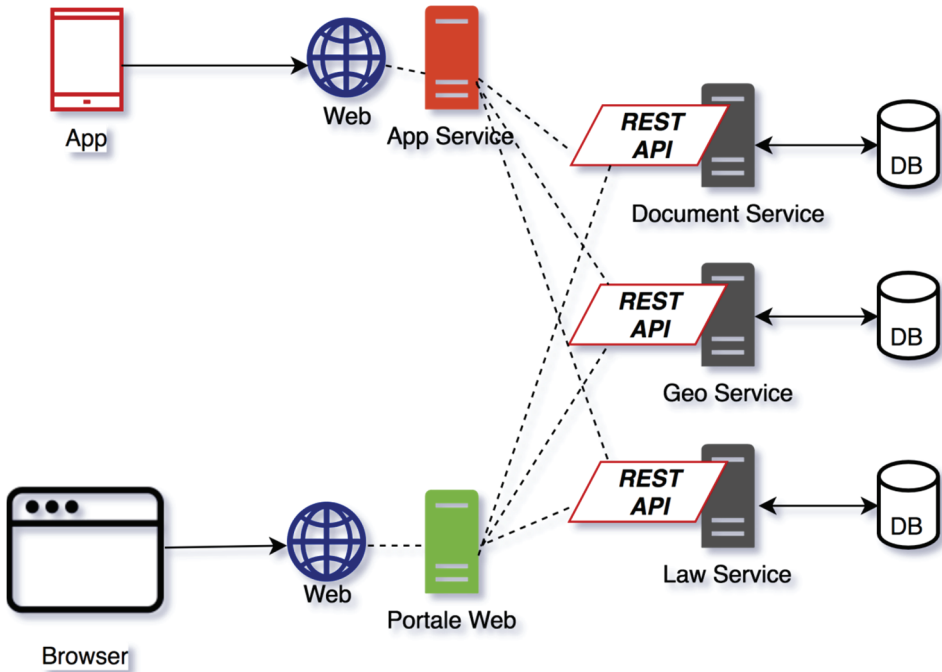
In Fig. 5 è riportato un esempio di configurazione a micro servizi.

¹⁵Dragoni N., Giallorenzo S., Lafuente AL., Mazzara M., Montesi F., Mustafin R., Safina L. *Microservices: yesterday, today, and tomorrow*, arXiv preprint arXiv:1606.04036. 2016 Jun 13.

¹⁶Dragoni N., Lanese I., Larsen ST., Mazzara M., Mustafin R., Safina L., *Microservices: How to make your application scale*, arXiv preprint arXiv:1702.07149. 2017 Feb 23.

¹⁷Namiot D., Sneps-Snepe M., *On micro-services architecture*, International Journal of Open Information Technologies. 2014 Aug 30;2(9):24-7.

Fig. 5. – Esempio di struttura a micro-servizi



Affinché il servizio finale appaia come unico agli utenti si possono adottare due pattern di cooperazione: orchestrazione o coreografia.

Il primo è un servizio che coordina tutti gli altri, al pari di un direttore d'orchestra che deve dirigere tutti gli strumenti per raggiungere la sinfonia finale. I micro-servizi comunicano attraverso messaggi per rispondere ad una richiesta proveniente dall'esterno.

Il metodo coreografico cerca di utilizzare un approccio diverso, infatti i micro-servizi si interfacciano tra loro senza un vero e proprio leader, rifacendosi un po' al pattern publish-subscribe. In particolare le comunicazioni avverranno solo ed esclusivamente tra i micro-servizi scelti ed ogni micro-servizio sarà responsabile di pubblicare le proprie informazioni ai propri abbonati. Questo pattern è meno flessibile e dipende molto dalle informazioni che le entità devono condividere e richiedere.

Recentemente sono nati appositi linguaggi di programmazione, come Jolie¹⁸, che permettono di descrivere micro-servizi al proprio interno come una caratteristica nativa e non come oggetti o software esterni. L'integrazione per-

¹⁸ The Jolie Team. <http://www.jolie-lang.org/>.

mette di gestire le astrazioni precedentemente descritte in modo più intuitivo ed usabile¹⁹.

Questo conferma che la scelta di adottare l'architettura a micro-servizi è di fatto valida e si prospetta al momento la più duratura nel tempo.

Python risulta essere un linguaggio adatto all'architettura dei servizi, anche se potrebbe apparire limitativo nella gestione della parte client e delle possibili app di controllo. Recentemente linguaggi come javascript sono approdati anche lato server e questo ha permesso lo sviluppo di tecnologie molto più vicine e adeguate alle esigenze delle nuove app in circolazione, soprattutto quelle ibride e le progressive web app. Tra queste nuove tecnologie troviamo NodeJS²⁰, una piattaforma per lo sviluppo veloce e scalabile per applicazioni web. Questa si adatta perfettamente alle esigenze delle moderne applicazioni, con un'architettura governata da eventi ed adatta anche ad applicazione in realtime con uso intensivo di dati. Per un portale web di interfacciamento con il pubblico, NodeJS risulta essere la scelta migliore, soprattutto se prevede di inserire app di vario genere per utilizzare i diversi servizi.

NodeJS²¹ ha delle peculiarità che lo rendono molto appetibile nelle moderne architetture, in particolare è molto apprezzato per:

- Velocità;
- Small memory footprint.

NodeJS non è adatto nel servire file statici²² (Chaniotis IK, 2015). Questo difetto però può essere facilmente ovviato con il server nginx che, oltre ad essere ideale per questo compito, può fungere da proxy di fronte a NodeJS, così da bilanciare a sua volta le richieste in caso di bisogno.

Le tecnologie appena descritte inoltre si prestano perfettamente al concetto di microservices, in quanto potrebbero essere sfruttate in sicurezza insieme all'utilizzo di piattaforme come Docker²³, così da gestire la distribuzione ed i singoli servizi in modo autonomo ed efficiente.

Un ultimo punto sensibile riguardo le scelte implementative è l'adozione di un database. Questo procedimento potrebbe in futuro incidere notevolmente sul-

¹⁹ Guidi C., Lanese I., Mazzara M., Montesi F., *Microservices: a language-based approach*, arXiv preprint arXiv:1704.08073 2017 Apr 26.

²⁰ Node.js Project. <https://nodejs.org/en/>.

²¹ Lei K., Ma Y., Tan Z., *Performance comparison and evaluation of web development technologies in php, python, and node.js*. In Computational Science and Engineering (CSE), 2014 IEEE 17th International Conference on 2014 Dec 19 (pp. 661-668). IEEE.

²² Ioannis K. Chaniotis, Kyriakos-Ioannis D. Kyriakou, Nikolaos D. Tselikas. *Is Node.js a viable option for building modern web applications? A performance evaluation study*. Computing, 2015, Volume 97, Number 10, p. 1023.

²³ <https://www.docker.com/>.

la memorizzazione dei dati e sarebbe quindi necessario utilizzare un tipo di database moderno ma che si adatti facilmente alle specifiche. Si è scelto quindi di adoperare il database MongoDB, principalmente per i seguenti motivi:

- Possibilità di distribuire il database;
- Struttura del database malleabile;
- Performance ottime per la tipologia di memorizzazione a documenti.

MongoDB non è un database Structured Query Language²⁴ e di conseguenza tutte le strutture dati utilizzate dovranno essere progettate in tal senso²⁵, in modo tale da non deteriorare le performance ed avere una maggiore longevità dei dati. La distribuzione di questi ultimi sarà poi fondamentale per tenere separati ed efficienti i vari servizi senza perdere la possibilità di estrapolare e collegare le informazioni di cui si è in possesso²⁶.

Le strutture dati utilizzate dovranno aderire il più possibile agli standard esistenti per il tipo di informazioni memorizzate. Per esempio le informazioni geospaziali possono fare riferimento al tipo di documento GeoJSON²⁷. Si darà estremo rilievo alle informazioni temporali e quindi sarà sicuramente necessario creare dei documenti composti, con campi informazione personalizzabili in base alla tipologia del dato. Per garantire una corretta interazione nella comunicazione tra macchine e uomo si adotterà il formato JSON corredato da un JSON Schema²⁸ per la validazione delle strutture date.

Per la visualizzazione e l'elaborazione di dati su mappa si utilizzeranno framework open come OpenLayers e Leafletjs, ma anche software per il rendering off screen come Mapnik.

4. *Il portale Mediasylum*

Tra le finalità del progetto Mediasylum vi è quella di creare un portale cartografico basato sugli open data precedentemente illustrati per mappare i flussi migratori nel bacino del Mediterraneo.

²⁴Parker Z., Poe S., Vrbsky SV. Comparing nosql mongodb to an sql db. InProceedings of the 51st ACM Southeast Conference 2013 Apr 4 (p. 5). ACM.

²⁵Kanade A., Gopal A., Kanade S. A study of normalization and embedding in MongoDB. InAdvance Computing Conference (IACC), 2014 IEEE International 2014 Feb 21 (pp. 416-421). IEEE.

²⁶Dede E., Govindaraju M., Gunter D., Canon RS., Ramakrishnan L. Performance evaluation of a mongodb and hadoop platform for scientific data analysis. InProceedings of the 4th ACM workshop on Scientific cloud computing 2013 Jun 17 (pp. 13-20). ACM.

²⁷GEOJSON. <http://geojson.org/>.

²⁸JSON Schema. <http://json-schema.org/>.

Il backend sarà gestito principalmente con Python e potranno essere presenti anche script, a livello di sistema, per l'automazione dei processi come l'update delle risorse o il controllo della qualità.

L'acquisizione ed il reperimento dei dati sui flussi migratori e la loro catalogazione, indipendentemente dal tipo di dato gestito, è stata curata con micro servizi scritti sempre in moduli Python.

Ogni sezione, a seconda del campo di interesse e delle informazioni collezionate, dovrà memorizzare dei dati ed utilizzerà un differente micro servizio. Ad esempio sarà presente un servizio relativo alla giurisprudenza ed uno relativo alla documentazione bibliografica. Ogni sezione avrà il suo database e si utilizzerà la tecnologia MongoDB affiancata da SQLite per la gestione interna di alcune funzioni.

La parte di frontend avrà come motore la macchina virtuale Node.js e gestirà tutta la sezione che si rivolge al pubblico. L'interfaccia sarà responsive, ed utilizzerà librerie come Bootstrap²⁹ con interazione in tempo reale. In Fig. 6 è illustrata la homepage del prototipo del portale Mediasylum.

Una volta selezionata la banca dati il lavoro si è incentrato sulla interazione dati / micro servizi. L'utente avrà a disposizione un'interfaccia molto semplice ed intuitiva sotto forma di ricerca avanzata secondo alcuni campi definiti a priori e sarà in grado di filtrare per contenuto o per tema le informazioni a seconda delle esigenze (Fig. 6).

Fig. 6. – Home page del Portale Mediasylum



²⁹Bootstrap. <http://getbootstrap.com/>.

Sarà possibile fare operazioni di aggregazione dati (linkeddata) imponendo varie condizioni di ricerca. I dati potranno essere utilizzati dagli utenti interessati e la piattaforma sarà aperta a feedback riguardanti l'uso del servizio ed il miglioramento della qualità dei dati.

In Fig. 7 è rappresentato un prototipo di schermata per la ricerca avanzata che riguarda la giurisprudenza, una delle risorse principali che verranno catalogate nel portale, insieme ai dati geografici dei flussi migratori.

Oltre l'interrogazione del DB, il portale metterà a disposizione dell'utente la mappatura dei dati (flussi migratori, sentenze ecc.) su base cartografica con grafiche interattive che visualizzeranno il dato nello spazio e nel tempo.

Fig. 7. – *Linked data nella ricerca avanzata*



The image shows a screenshot of a web interface titled "Advanced Search". It features a dark red background with three white input fields stacked vertically. The labels for the fields are "Jurisprudence", "Bibliography", and "Flow data". To the left of the input fields, there is a small square icon containing a left-pointing arrow.

Nella Fig. 8 è illustrata la pagina dedicata alla rappresentazione su cartografica dei contenuti del servizio.

I dati di flussi sono forniti in coordinate cartografiche WGS84, lo standard attualmente più diffuso ed utilizzato anche in Google Maps. Le coordinate, a seconda della fonte, possono fare riferimento a città e luoghi particolari o a regioni. Per la visualizzazione grafica si utilizza *Leafletjs*³⁰ che permette di creare mappe interattive anche in ambiente mobile. Le mappe avranno diversi layer base presi da *openstreetmap*³¹, che potranno essere scelti dagli utenti.

Le informazioni collezionate dal servizio dovranno presentare principalmente due tipi di metadati che sono essenziali per la visualizzazione e possono essere utili durante i processi di aggregazione. In particolare verranno inseriti un riferimento geografico e un riferimento temporale.

Dal prototipo si intuisce che verrà posta particolare attenzione per memorizzare e catalogare i dati anche come risorse temporali, metadato che al mo-

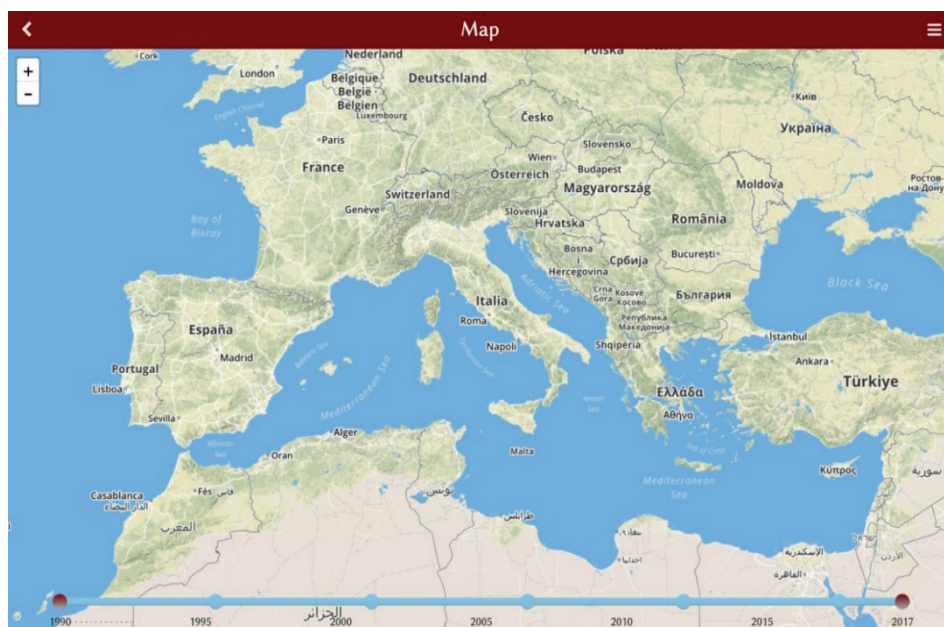
³⁰ Leaflet 1.2.0. <http://leafletjs.com/>.

³¹ OpenStreetMap. <https://www.openstreetmap.org>.

mento è solo di contorno nella visualizzazione dei flussi. L'evoluzione nel tempo di questi flussi può risultare interessante, soprattutto se associata anche ad altri tipi di risorse; il collegamento tra luoghi geografici ed eventi temporali sarà il fulcro della visualizzazione e come nelle altre parti del portale dovrà essere fruibile anche su dispositivi mobile (grazie alle tecnologie discusse in precedenza).

Il servizio presenterà una sezione per l'interfacciamento con i singoli moduli che lo compongono. Ogni modulo ha una relativa descrizione delle API adottate e dei dati che è possibile acquisire. Di base si utilizza l'architettura REST e vengono offerte descrizioni sia dei metodi proposti che dei dati. I dati vengono divulgati, ove possibile, in formato JSON e la descrizione relativa viene fatta attraverso JSON-Schema³², ma nulla vieta di estendere il servizio per supportare altri tipi di formati come XML e XSD. Con questa configurazione i servizi possono essere interrogati sia da macchine che da utenti e si può verificare che i dati siano ben formati.

Fig. 8. – Sezione dedicata alla rappresentazione cartografica dei dati



³² JSON Schema. <http://json-schema.org/>.

5. Conclusioni ed obiettivi futuri

Gli open data sono un ottimo punto di partenza per condividere informazioni utili per il dominio pubblico e per creare nuovi collegamenti tra i dati esistenti. Come abbiamo visto questi dati non devono solo essere resi fruibili ma risulta opportuno curarne anche la qualità e l'accesso ad essi, costruendo un servizio di contorno che permetta agli stessi di essere realmente utilizzabili da terzi.

Le fonti analizzate attualmente si occupano in primis di pubblicare le loro risorse per visualizzare i risultati, non è stata riscontrata particolare attenzione nell'elaborazione di feedback sul servizio o di linee guida che esplicitino come interagire con esso. Solo alcuni presentano una dettagliata illustrazione dell'API utilizzata, ed a volte è necessario comunque interpretare i risultati ottenuti tramite il servizio.

Il fine ultimo di questo portale è quello di presentare la versione dei dati più aggiornata reperibile dalle fonti maggiormente conosciute e renderla interrogabile dagli utenti. L'aggiunta di risorse ulteriori permetterà poi un'analisi dei dati aggregati con particolare attenzione alla variabile temporale che caratterizza gli eventi migratori.

La soluzione a micro servizi proposta sembra la più longeva nel tempo e permetterebbe anche sviluppi futuri della piattaforma. I dati saranno resi disponibili con formati aperti e si seguiranno le linee guida degli open data per mantenere il servizio, compreso il sistema di feedback degli utenti per incrementare la qualità.

Oltre all'analisi dei dati collezionati ed alla loro visualizzazione si punterà ad una semplificazione di utilizzo del portale, migliorando l'interazione uomo macchina e disponendo anche di app apposite per la divulgazione.

Sia l'analisi che l'interpretazione delle risorse potrebbero giovare della creazione di un bot, che aiuti ad informare gli utenti sul portale web interagendo con loro non come una semplice interfaccia ma come un umano.

L'EUROPA DI FRONTE ALLE MIGRAZIONI: COSTELLAZIONE POST-NAZIONALE E UTOPIA COSMOPOLITICA

Monia Andreani

*Cosmopoliti senza una scusa Atterrano in ogni Landa
Gli onori del Paradiso da questi accolgo nella mia mano
Emily Dickinson¹*

I fatti che si stanno compiendo nel tempo in cui termino la stesura di queste pagine contrastano in modo fastidioso con il titolo che ho deciso di dare al mio breve saggio. I confini esterni dell'Europa sono sotto speciale attenzione in merito alle migrazioni o, come si scrive oggi nei documenti ufficiali dell'Unione e degli Stati, "alla pressione migratoria" soprattutto nel Mediterraneo. L'Unione Europea – di fatto una costituzione postnazionale che non si è mai compiuta come un'Istituzione politica – è attraversata da forme diffuse di revanchismo nazionalista e da prese di posizione di governo di alcuni paesi in chiara funzione anti-migratoria. L'utopia cosmopolitica sembra essere così distante dall'attuale situazione geopolitica europea da rendere, quindi, questo testo del tutto inattuabile. L'obiettivo del mio lavoro è quello di considerare, nel solco di Arendt e di tutti coloro che si sono occupati di cosmopolitismo, che ancora oggi e forse soprattutto oggi in una realtà postnazionale, solo con un pensiero colmo di utopia cosmopolitica si può seminare una cultura del rispetto della dignità umana, del valore di una cittadinanza inclusiva, e della solidarietà come relazione politica. Coltivando tale pensiero si possono promuovere i diritti umani non come appello retorico e buonista, ma come prospettiva di convivenza politica ineludibile nella discussione pubblica europea. Ne *Le origini del Totalitarismo*, Arendt ci pone di fronte all'analisi di fenomeni molto diversi che hanno attraversato la storia europea: migrazioni forzate e masse di profughi, apolidi riconosciuti co-

¹ Emily Dickinson, *Poesie*, Rusconi, Milano 2012, n. 1589. Ringrazio Lucia Magrini del Ceis (Centro Italiano di Solidarietà) di Pesaro con cui ho discusso a lungo i temi presentati in questo lavoro e a lei lo dedico.

me tali o negati nel loro status di sostanziale perdita di cittadinanza. Introduce il concetto di diritto ad avere dei diritti, come centrale nella questione della cittadinanza e fondativo di un'antropologia dei diritti umani su cui occorre ancora oggi tornare a ragionare, concentrando la sua attenzione proprio sui fenomeni di spostamento di massa ricorrenti nella storia europea. Riprendendo le sue analisi e spostando l'attenzione alla stringente attualità si può considerare che proprio questi fenomeni, pur mutando nel tempo a livello esteriore, interrogano e mettono in discussione ancora oggi un assetto geopolitico che ha immutato il suo baricentro sugli Stati nazionali e sul sicuro accesso ai diritti fondamentali attraverso la cittadinanza nazionale.

Questo scriveva Arendt nel 1948 a proposito del limite al diritto d'asilo nella storia d'Europa:

I paesi civili offrivano il diritto d'asilo a chi per ragioni politiche era perseguitato dalle proprie autorità, e questa prassi, benché mai ufficialmente incorporata in una costituzione, ha funzionato in modo discreto nel XIX secolo e persino nel nostro. I guai sono cominciati quando è apparso evidente che le nuove categorie di perseguitati erano troppo numerose per una prassi riservata a casi eccezionali².

Categorie numerose, casi disparati, e mancanza di titoli per essere riconosciuti titolari di diritto di protezione, tutto questo costituisce un problema di rilievo oggi, così come sempre di fronte a situazioni di cambiamento e di trasformazione, in modo non sostanzialmente diverso a ciò che è accaduto nella prima parte del XX secolo. Cosa è cambiato nello scenario europeo rispetto a quel momento storico in cui si chiudeva l'analisi genealogica di Hannah Arendt? Tra i principali mutamenti: si sono costituiti la Comunità Economica Europea (CEE), il Consiglio d'Europa che ha sancito la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (CEDU), ci sono state importanti Convenzioni internazionali in merito ai Diritti Umani e allo status di rifugiati (tra cui la Convenzione di Ginevra del 1951 e il protocollo aggiuntivo del 1967), c'è stata la caduta del blocco sovietico e nel 1993 la CEE ha preso il nome di Unione Europea (UE), iniziando un percorso di evoluzione politica unitaria ad oggi incompiuto.

1. *La costellazione postnazionale europea*

Nel suo influente saggio *La costellazione postnazionale*³, scritto nel 1999 a dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, Jürgen Habermas traccia una dia-

² H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Torino 1999, p. 407.

³ J. Habermas, *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, a cura di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1999.

gnosi filosofica del secolo breve prendendo in esame l'Europa come il centro geopolitico in cui le vicende cruciali della storia del Novecento sono divampate e si sono consumate. In maniera decisa Habermas discute criticamente le visioni che hanno privilegiato gli aspetti tragici della recente storia del vecchio continente. In particolare, così scrive: «Da Horkheimer e Adorno a Baudrillard, da Heidegger a Foucault e Derrida, i tratti totalitari dell'epoca risultano impressi nella struttura stessa della diagnosi filosofica. Proprio ciò mi induce a chiedermi se a queste interpretazioni negativistiche – catturate dall'orrore delle immagini denunciate – non sia per caso sfuggita un'altra faccia di queste catastrofi»⁴. Secondo il filosofo tedesco e già per Hobsbawm, dopo il 1945 l'Europa è stata segnata da alcuni importanti cambi di passo che hanno condizionato il resto del secolo breve fino al suo culmine, alla fine degli anni ottanta: la guerra fredda, la decolonizzazione e lo sviluppo dello stato sociale⁵. Non si fa accenno alla costruzione dello spazio comunitario con il Trattato di Roma (1957) che ha dato vita alla CEE e neppure allo sviluppo dei diritti umani sul piano regionale con l'istituzione del Consiglio d'Europa che ha dato vita alla Convenzione Europea, entrata in vigore nel 1953. Di fatto la diagnosi habermasiana è concentrata sul nervo scoperto di quella che potremmo chiamare “questione” europea, un nervo che ancora funziona da forte freno per il pieno sviluppo dei progetti comunitari di impianto federale e per il totale godimento dei diritti umani, lo Stato-Nazione.

La parabola dello Stato-Nazione ha il suo avvio con la Rivoluzione Francese e la nascita di uno Stato che si riconosce totalmente in una Nazione. In questa prospettiva: “lo Stato territoriale” geograficamente e politicamente inteso, la società che si ritrova unita in una “Nazione” e la costruzione di una “economia nazionale” sono i tre pilastri che costruiscono le solide basi del modello di Stato che ha permesso lo sviluppo della cittadinanza politica moderna con i suoi meccanismi di inclusione ed esclusione (per quest'ultimo caso ad esempio le donne, i proletari, gli stranieri)⁶ e della democrazia in Europa.

L'epoca iniziata con lo scivolamento verso il terzo millennio ha portato un primo grande tema all'agenda europea: la globalizzazione. Così scrive Habermas: «Per l'ordinamento sociale e politico che si era formato nell'Europa del dopoguerra, la globalizzazione economica costituisce ora la sfida centrale. Una

⁴ Ivi, p. 13.

⁵ Cfr. ivi, p. 15.

⁶ Per quanto riguarda l'esclusione della cittadinanza femminile mi permetto di rinviare a: M. Andreani, Quando la differenza conta. Democrazia, multiculturalismo e questioni di genere; in M. Andreani, A. Vincenti, *Coltivare la differenza. La socializzazione di genere e il contesto multiculturale*, Milano, Unicopli 2011, pp. 45-72. Per la questione delle altre esclusioni per brevità si rimanda a E. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri 2012, pp. 85-110.

via d'uscita potrebbe consistere nella capacità regolativa della politica di rinascere e di rimettersi al passo con i mercati sfuggiti al controllo degli stati-nazione»⁷. L'ipotesi o per meglio dire l'auspicio del filosofo tedesco era di incitare la politica a riprendere vitalità a partire dalla produzione di regole per controllare i mercati. Tale auspicio è stato smentito dalla storia della prima decade del XXI secolo che ha segnato il successo definitivo della globalizzazione delle merci, la supremazia del mercato finanziario globale che ha innescato una grande crisi economica ma che ha continuato a proliferare con regole che ridisegnano progressivamente da fuori le norme statali.

Il secondo decennio del XXI secolo ha portato definitivamente l'Europa anche di fronte a una nuova sfida, quella delle migrazioni di massa dalle zone dell'Asia e dall'Africa sub-sahariana causate da molteplici fattori tra cui: guerre e terrorismo, carestie, motivi di carattere ambientale e fattori di impoverimento economico causati dallo sfruttamento capitalistico neo-liberale di intere regioni.

Nei paesi europei, durante i quasi venti anni trascorsi dalla pubblicazione del saggio di Habermas, è stata proseguita una lenta ma decisa opera di smantellamento dello stato sociale che ha prodotto: aumento della povertà e delle disuguaglianze, crescita dell'insicurezza, distruzione della solidarietà sociale e della cultura politica inclusiva. Le esclusioni dalla piena cittadinanza (principalmente dal godimento dei diritti economici e sociali) si sono accumulate le une alle altre e la grande ondata migratoria di questi ultimi anni è stata la cartina di tornasole che ha evidenziato un processo disgregativo della cittadinanza ormai arrivato a un livello avanzato, sia all'interno dei singoli stati, sia nel quadro complessivo di una Unione Europea composita. Queste trasformazioni si sono accompagnate a una rinascita di movimenti politici e di partiti nazionalisti animati da una forte spinta volta a marginalizzare chi non è titolare di diritto di cittadinanza ma usufruisce di qualche forma di diritto economico e sociale, considerato in ogni modo usurpante dei diritti che si stanno smantellando per i titolari di cittadinanza. Così scrive il filosofo francese Étienne Balibar rispetto alla xenofobia delle nostre società:

Per esempio, ciò che domandano più o meno esplicitamente i cittadini quando reclamano un indurimento delle misure di esclusione nei confronti degli immigrati, o quello che l'estrema destra chiama la «preferenza nazionale», è un'assicurazione a priori contro la discriminazione o il degrado dello status sociale di cui temono di poter essere vittima a loro volta, soprattutto se sono poveri o socialmente svantaggiati⁸.

⁷J. Habermas, *op. cit.*, p. 18.

⁸É. Balibar, *op. cit.*, p. 104.

Hannah Arendt, così scriveva a proposito della povertà, della perdita di mezzi di sostentamento e delle masse di profughi, sostanzialmente costituite da minoranze nazionali intraeuropee in cerca di riparo durante la crisi economica sviluppatesi tra le due guerre mondiali:

A prima vista questi fermenti del vecchio focolaio europeo di conflitti diedero l'impressione di meschine contese nazionalistiche senza alcuna conseguenza per i destini politici del continente. Ma qui si formarono ben presto due distinti gruppi di vittime, la cui posizione si rivelò diversa e incomparabilmente peggiore di tutti gli altri danneggiati dalla guerra, peggiore di quella della media borghesia espropriata, dei disoccupati, dei piccoli possidenti o dei pensionati, che avevano perso lo status sociale, il lavoro, i mezzi di sostentamento o la proprietà; perché questi gruppi avevano perso dei diritti che erano stati ritenuti inalienabili e indipendenti dalle circostanze politiche: i diritti umani. Gli apolidi e le minoranze, giustamente definiti «i primi cugini», non avevano un governo che li rappresentasse e li proteggesse [...] ⁹.

Arendt sostiene che le vittime furono da un lato gli apolidi e dall'altro le minoranze, vittime del potere degli stati nazionali e della loro disponibilità o meno alla tutela dei diritti umani di questa massa di gente.

Tra globalizzazione, perdita dello stato sociale e dei diritti economici e sociali, il quadro che già Habermas tracciava nel 1999 si potrebbe allargare all'attuale situazione che ha portato le ondate migratorie di questi ultimi anni al centro della preoccupazione politica europea. «Le tendenze che stanno rapidamente avviandoci a una costellazione postnazionale vengono da noi percepite come sfida politica solo in quanto le descriviamo ancora nell'ottica abituale dello stato nazione» ¹⁰.

La frase è illuminante per il suo pregnante contenuto filosofico e interroga chiunque si ponga dal punto di vista dell'analisi politica dei processi in atto. Gli Stati europei sono trapassati in una costellazione postnazionale che non ha lasciato ancora spazio a una forma politica più sicura. Tuttavia, il modo di pensare allo spazio pubblico – le categorie politiche utilizzate – fanno ancora parte della struttura concettuale con cui si è evoluto e stabilizzato lo Stato-Nazione.

Coloro che si riferiscono direttamente in modo nostalgico allo Stato-Nazione oggi danno vita a forme di nazionalismo conservatore e populista all'interno degli stati (partiti politici e movimenti), e a livello di forze di governo. I campioni di questa visione sono i rappresentanti di governo del gruppo di Visegrád ¹¹ (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) che inte-

⁹ H. Arendt, *op. cit.*, p. 374.

¹⁰ J. Habermas, *op. cit.*, p. 32.

¹¹ Il gruppo si è costituito all'indomani di un vertice tenutosi nella città ungherese di Visegrád il 15 febbraio 1991 in cui i quattro paesi, all'epoca erano tre perché ancora la Ceco-

ragiscono con il processo di integrazione europeo e con le politiche migratorie dell'Unione, rimanendo fermi sulla centralità dello Stato. Risulta sufficiente prendere qualche esempio vicino nel tempo, al fine di valutare le posizioni di questi Stati nel dibattito attuale interno all'Unione. Uno di questi esempi è costituito dal comunicato del gruppo (chiamato anche con la sigla V4) all'indomani del Vertice europeo che si è svolto a Bratislava nel settembre 2016 per promuovere il rafforzamento dei processi di integrazione – dopo lo shock dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione sancita attraverso un Referendum (comunemente chiamato Brexit). Secondo il comunicato del gruppo di Visegrád la Brexit si deve considerare: «una opportunità per migliorare il funzionamento dell'Unione»¹². Per rafforzare l'unità dell'Europa i V4 intendono promuovere la politica degli Stati, quindi sostengono il vecchio modello dell'unità territoriale statale e della voce dei diversi parlamenti come forza genuina e stabile. La sostanza della proposta è quella di frenare il federalismo e ridare maggiore peso decisionale ai singoli Stati – in un certo senso l'obiettivo è quello di contrastare il processo di integrazione guidato da Bruxelles e dalle istituzioni europee – o dai vertici bilaterali/trilaterali. Il comunicato contiene, tuttavia, alcune prese di posizione a favore di istanze comunitarie e di sforzi congiunti e centrali – nell'ambito della sicurezza transfrontaliera dell'Unione – con la proposta di rafforzare l'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera (Frontex), con sede a Varsavia.

Tra la fine del 2016 e la metà del 2017 le prese di posizione dei V4 si sono fatte più aggressive soprattutto in merito alla questione migratoria. La solidarietà chiesta dall'UE a tutti i paesi membri per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti è stata messa in discussione esplicitamente in diverse occasioni. Il punto su cui si discute è l'Articolo 80 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea.

Questo è il testo dell'Articolo 80 inserito nel Titolo V “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, Capo 2 “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione”:

slovacchia era unita, stipularono accordi di cooperazione allo scopo di promuovere un'adesione unitaria all'Unione Europea. All'indomani della suddivisione della Cecoslovacchia in Repubblica Ceca e in Slovacchia (1993) il lavoro è continuato. Il percorso di entrata nella UE si è strutturato attraverso negoziati di ogni singolo paese, comunque tutti sono entrati nel 2004. L'accordo tra questi paesi si è sviluppato in ambito culturale, educativo ed economico. Se si apre il sito web del gruppo dei V4 – altro nome che identifica i quattro stati – si può leggere la presentazione che riprende l'Accordo del 15 febbraio 1991 e sottolinea la comune intenzione di partecipare al processo di integrazione europea rivendicando un ruolo di riferimento nel contesto dell'Europa centrale. (cfr. <http://www.visegradgroup.eu/about>).

¹² <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-09-17/cosi-quattro-visegrad-vogliono-cambiare-l-unione-102527.shtml?uuid=ADs8IrLB>.

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio¹³.

L'Articolo 80 del TFUE è una disposizione nuova che non esisteva nel precedente diritto dell'Unione. La ripartizione delle responsabilità tra gli stati era contemplata in una forma accennata e riguardava solo le misure di asilo (*ex art. 63, par. 2, lett. b, CE*). Ai sensi di detta disposizione, il Consiglio doveva adottare, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1999), misure in materia di rifugiati e sfollati tra cui "promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono rifugiati e sfollati e subiscono le conseguenze di tale accoglienza"¹⁴.

L'Articolo, nelle discussioni emerse in seno alla Convenzione in vista del Trattato che ha istituito una Costituzione per l'Europa e ha ispirato il Trattato di Lisbona, si è strutturato in modo progressivo soprattutto per quanto concerne i principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità. Nel documento del gruppo di lavoro X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" del 2002, la solidarietà appare come un principio da inserire nel trattato costituzionale proprio in merito a temi quali: asilo, profughi, sfollati e controllo delle frontiere. Così si legge dal testo: «Si suggerisce di inscrivere nel trattato costituzionale il principio di solidarietà tra Stati membri, che implica in particolare un giusto equilibrio nella ripartizione degli oneri. Questo principio dovrebbe essere formulato in quanto principio generale applicabile alle politiche in materia di asilo, immigrazione e controlli delle frontiere»¹⁵. Nel dibattito successivo la discussione si spostò anche sui termini e fu concordato che il concetto di "onere" non si accordasse con il tema della solidarietà¹⁶.

Non vi è comunque una definizione precisa e univoca del concetto di "solidarietà" e neppure di quello di "equa distribuzione delle responsabilità" nel quadro dell'applicazione dell'Articolo 80. Si tratta di un appello agli stati membri dell'Unione anche se il richiamo al principio di solidarietà e alla reciproca cooperazione, che è in qualche modo fondante della stessa idea politica di Europa,

¹³ Il testo consolidato del Trattato è apparso nella Gazzetta Ufficiale n. 326 del 26 ottobre 2012.

¹⁴ Cfr. Parlamento Europeo, Direzione generale politiche interne, *L'attuazione dell'Articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, 2011, p. 36.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

si presenta in maniera altisonante. Già la Convenzione di Ginevra (1951) nel suo Preambolo prospetta come derivante dalla concessione del diritto d'asilo un aggravio degli oneri per alcuni paesi facendo riferimento alla necessità di una "cooperazione internazionale".

Sul funzionamento a singhiozzo del principio di solidarietà e di equa distribuzione degli oneri è sufficiente analizzare i Report che monitorano gli effetti della decisione adottata il 22 settembre 2015 dal Consiglio d'Europa in merito a "Misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia". Il punto n. 7 del Documento così individuava le necessità su cui richiamare il principio di solidarietà (e l'Articolo 80 del TFUE):

Nella riunione del 25 e 26 giugno 2015 il Consiglio europeo ha fra l'altro deciso che tre aspetti chiave dovrebbero avanzare di pari passo: ricollocazione/reinsediamento, rimpatrio/riammissione/reintegrazione e cooperazione con i paesi di origine e di transito. In particolare il Consiglio europeo, alla luce dell'attuale situazione di emergenza e dell'impegno di rafforzare la solidarietà e la responsabilità, ha raggiunto un accordo sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri, cui partecipino tutti gli Stati membri¹⁷.

In merito al ricollocamento (Relocation) i dati a distanza di due anni sono allarmanti e certificano quello che mediaticamente hanno dichiarato sia i membri del V4 che i governi di altri paesi europei. Secondo il Quattordicesimo Report sul Ricollocamento, pubblicato a fine luglio 2017, l'Ungheria e la Polonia sono gli unici paesi membri a non aver ricollocato nessuna persona, non dalla Grecia, né dall'Italia. La Repubblica Ceca non ha offerto alcun posto di ricollocamento dal mese di agosto del 2016 e l'Austria si è resa disponibile a ricollocare 50 persone provenienti dall'Italia nell'estate del 2017¹⁸. Per quanto riguarda i dati sul reinsediamento – nessuno dei paesi del Gruppo di Visegrád ha dato alcuna disponibilità lasciando a 0 la colonna dei risultati effettivi delle decisioni del Consiglio¹⁹, ai V4 si associa l'Austria.

Nel mese di marzo del 2017 in occasione dell'anniversario del Trattato di Roma dopo 60 anni dalla firma inaugurale (il 25 marzo 1957), i 27 capi di go-

¹⁷ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, "Gazzetta Ufficiale UE", 24 settembre 2015.

¹⁸ Cfr. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fourteenth report on relocation and resettlement <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0405&from=EN>.

¹⁹ Ivi.

verno dei paesi dell'Unione si sono dati come obiettivo il rilancio del progetto europeo. A pochi giorni di distanza i V4 si sono riuniti a Varsavia e hanno prodotto un documento in cui si spinge per un cambio di passo nella politica migratoria dell'Unione. Ciascuno dei paesi del gruppo ha già adottato misure di contrasto alle migrazioni che, soprattutto a causa della guerra in Siria, si sono fatte più significative nell'Europa centrale. L'Ungheria nel marzo 2017²⁰ ha approvato una legge che consente di arrestare tutti i migranti non muniti di visto, anche i richiedenti asilo e di poterli trasferire in campi posti al confine con la Serbia, chiamati "centri di transito", per ribadire la totale indisponibilità all'accoglienza. In tale frangente la proposta europea di collegare i fondi comunitari alle politiche migratorie dei diversi Stati, nell'ottica della solidarietà – ha fatto scatenare la reazione di tutti e quattro i paesi del gruppo. Il conflitto mediatico sulle politiche migratorie è continuato anche in estate con episodi tali da far crescere gli screzi diplomatici. Uno di questi è stata la dichiarazione del Ministro degli Esteri austriaco – quasi sotto forma di minaccia – di imminente chiusura dei confini con l'Italia²¹; un altro esempio è stata l'uscita ufficiale del Primo Ministro ungherese Orbán – che, annunciando una lettera dei V4 al Governo italiano, ha invitato a chiudere i porti e a istituire – con il sostegno dell'Ungheria – hot-spot in Libia per fermare la massa dei migranti²².

Il 24 luglio 2017 è stata pubblicata una Dichiarazione ufficiale del Gruppo in cui si propone di rivedere la politica comunitaria e di adottare misure per distinguere – non in territorio europeo ma prima dell'impatto con i confini dell'Europa – i migranti economici da coloro che sono realmente richiedenti asilo. I V4 sostengono, inoltre, che le politiche di *Relocation* costituiscono un fallimento perché di fatto la risposta dei paesi membri non è stata in linea con le disposizioni adottate dal Consiglio e si pongono come gli alfieri di un'altra visione strategica della solidarietà in merito alla protezione dei confini piuttosto che alla distribuzione numerica dei richiedenti asilo²³. Ultimo episodio nella vicenda politica e diplomatica, che vede le politiche migratorie al centro dell'agenda eu-

²⁰ Cfr. <http://hungarytoday.hu/news/hungarian-parliament-tightens-asylum-law-throw-migrants-back-side-border-95357>.

²¹ La notizia del 4 luglio che suscitò irritazione in Italia http://www.ilmessaggero.it/primopiano/esteri/austria_migranti_esercito-2542194.html viene riproposta il 16 agosto con una dichiarazione del comandante militare territoriale della zona del Brennero http://www.repubblica.it/esteri/2017/08/16/news/migranti_austria_70_militari_al_brennero-173166474/. Tanta attenzione viene posta sul Brennero – uno dei confini con l'Austria – ma anche la Francia ha chiuso le sue frontiere ai migranti. Particolare la situazione a Ventimiglia dove da oltre un anno ci sono centinaia di migranti accampati in città in attesa di poter passare la frontiera.

²² Cfr. <http://www.lastampa.it/2017/07/21/esteri/dopo-laustria-anche-lungheria-attaccalitalia-deve-chiudere-i-porti-jx1kfvx7vU9sxtUq2euLUI/pagina.html>.

²³ Cfr. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>.

ropea, è il caso mediatico delle presunte dichiarazioni del Presidente francese Macron a margine dell'incontro diplomatico sulla Libia che si è svolto con i rappresentanti dei diversi fronti in conflitto nel paese nord africano a fine luglio 2017. Secondo le agenzie di stampa Macron avrebbe annunciato la creazione di hot-spot francesi in Libia – notizia che ha fatto il giro del mondo e che l'Eliseo ha impiegato un giorno intero a smentire mentre la Commissione europea si è presa tempo per rispondere – spiazzata dalla notizia – e l'Italia ha reagito in modo esplicito anche se non così duro come nei confronti dell'Austria e dell'Ungheria²⁴, riportando la questione a livello di decisioni comunitarie. Per tutta la primavera e l'estate del 2017, quindi, un lungo conflitto mediatico e diplomatico ha già animato il confronto europeo su come gestire, di fatto su come frenare, le migrazioni dal Mediterraneo e rendere efficaci i rimpatri. In questa battaglia si gioca il modello federale contro il modello dello Stato ed è in gioco il destino dell'Europa così come nella battaglia – più silenziosa – che riguarda gli accordi commerciali e mercantili sulla libertà di circolazione delle merci e sulle regole sovranazionali (dal TTIP al CETA)²⁵.

2. L'Europa e il suo altro: segni e sintomi di una vicenda aperta, tra minoranze e migrazioni

Nazione o nazionalismo, sovranità economica o protezionismo, sono questi gli estremi della questione che vede al centro la costellazione postnazionale europea interpretata ancora con le lenti dello Stato-Nazione. Se ci pensiamo bene è proprio su questi due punti che ruota tutto quello che è stato fatto a partire dal Trattato di Roma che istituiva nel 1957 la CEE (Comunità Economica Europea): l'unità economica; e quello che non è stato ancora fatto: il superamento effettivo degli Stati in una unità politica federale che abbia al centro le cittadine e i cittadini dell'Unione. Su questo secondo fronte che vede al tavolo degli imputati il concetto di nazione e la sua torsione nel nazionalismo, si è consumato e si consuma il peggiore rischio per la stabilità geopolitica del vecchio continente.

Anche se parzialmente cancellate dalla memoria come un vero tabù, le guerre nella ex-Jugoslavia – dalla dichiarazione di indipendenza della Slovenia dalla Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (1991) fino alla fine dei conflitti in

²⁴ Cfr. http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/07/27/macron-francia-creera-hotspot-in-libia_3647a1d9-bb38-4309-b8df-f958380b0945.html.

²⁵ Il TTIP (Transatlantic Trade and Investment partnership) è il trattato di liberalizzazione commerciale tra Europa e Stati Uniti che è stato rigettato da molti stati dell'Unione. Invece il CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) è un analogo trattato che coinvolge in partnerariato Europa e Canada. Quest'ultimo è stato approvato dal Parlamento Europeo il 15 febbraio 2017 e ora deve essere approvato dai rispettivi parlamenti statali.

Macedonia (2001) sono l'esempio più vicino a noi di quanto il rapporto tra nazioni e nazionalismi sia il pericolo politico maggiore per il vecchio continente. In Bosnia Erzegovina, il principale teatro di guerra, i morti sono stati circa 97.207 con almeno 10.000 dispersi²⁶, soprattutto bosniaci musulmani – minoranza nazionale – ma sembra che l'Europa abbia dimenticato in fretta, non tanto la ferita inferta nel cuore del continente con i morti e la devastazione di una guerra fratricida, quanto il rischio di balcanizzazione che la guerra civile jugoslava ha portato con sé quale maggiore spauracchio per la tenuta degli assetti geopolitici.

Del rischio di una balcanizzazione per l'Europa – laddove con balcanizzazione si intende la frammentazione interna di territori geopolitici individuati come unitari in parti che rivendicano identità proprie e indeboliscono l'intero sia politicamente che militarmente – si è cominciato a parlare sin dai primi anni Novanta. Cosa è accaduto nella Repubblica Socialista Federale della Jugoslavia? Un processo di balcanizzazione si è verificato in modo congiunto e repentino tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, sfociato in una aggressione interna da parte degli stessi stati federati tra di loro, con una guerra intestina che ha destabilizzato e ridisegnato i confini dell'Europa stessa. Così Rada Iveković, studiosa del fenomeno della balcanizzazione come limite estremo del nazionalismo, scriveva nel 1994: «dopo oltre tre anni di guerra la Serbia (aggressore principale) e la Croazia (aggressore più modesto) si fanno la guerra sul e per il territorio bosniaco. La comunità internazionale (l'Europa che attraverso questo processo si costruisce come soggetto politico e per cui questa guerra, come le altre è costitutiva; le Nazioni Unite; la Nato; i paesi musulmani) sembra aver accettato definitivamente il principio di partizione della Bosnia-Erzegovina»²⁷. Spezzare la Bosnia Erzegovina è stato il segnale più vicino a livello temporale del fatto che il nazionalismo riesce a mutare completamente gli assetti geopolitici attraverso il processo di balcanizzazione. Sembrano dure le parole della filosofa jugoslava sull'Europa come spazio geopolitico che trae elementi di stabilità e di unitarietà dalle guerre – ma la diagnosi è semplicemente frutto di una lettura politica di fatti storici: dopo le due guerre mondiali è iniziato il progetto della Comunità Economica Europea; dalla caduta del muro di Berlino e dalle guerre nella ex Jugoslavia, eventi che hanno sconvolto l'equilibrio del vecchio continente, l'impulso al progetto unitario è ripartito.

Se si analizza, senza pregiudizi geopolitici, l'Europa si mostra come un continente che non è un continente perché non presenta confini geografici ad est. Pro-

²⁶ Dati forniti dal Centro di Ricerca e Documentazione di Sarajevo, cfr. L. Chiodi, A. Rossini, *La guerra ai civili nella guerra di Bosnia-Erzegovina (1992-1995)*, "Deportate, esuli, profughe", n. 15/2011, p. 241. http://www.unive.it/media/allegato/dep/n11-2011/Finestra/12_Finestra_2_Chiodi-Rossini.pdf.

²⁷ Rada Iveković, *La balcanizzazione della ragione*, Manifestolibri, Roma 1999, p. 7.

viamo a chiederci, dove finisce l'Europa e dove comincia l'Asia? La domanda non è solo pertinente dal punto di vista geografico: come ben sappiamo la geografia in quanto cartografia, assegna appartenenze e traccia limiti geopolitici. Dal punto di vista geopolitico l'Europa negli ultimi secoli si è confrontata con l'est in quanto alterità interna, ne sono un esempio, che permane nel tempo anche a distanza di cento anni, le costellazioni nazionali e plurinazionali emerse a seguito della caduta dell'Impero Austro-Ungarico alla fine della Prima Guerra Mondiale e del Trattato del Trianon che ha ridisegnato completamente i confini di interi Stati e la Rivoluzione che ha disgregato l'Impero Russo. A seguito del Trattato del Trianon l'Ungheria ha mantenuto solo il 30% del suo territorio e il 40% della sua popolazione, di fatto tutti gli altri ungheresi sono diventati cittadini di un altro paese, la maggior parte cittadini rumeni²⁸. Subito dopo la caduta del muro di Berlino, lo spazio post-socialista, e più a nord est, post-sovietico, mostrava ancora una volta che l'est costituisce l'alterità interna, di fatto il cuore di tenebra dell'Europa. Le guerre fratricide nei Balcani, le difficili composizioni interne tra gruppi nazionali maggioritari e minoritari nel resto dei paesi che hanno fatto parte del blocco sovietico, possono essere lette come il riemergere del problema delle minoranze in Europa e della sua gestione statale. Questo problema, sopito all'apparenza come un grande vulcano silente, si somma in qualche modo – oggi – con la questione delle migrazioni di massa verso l'Europa e con le risposte negative in termini di accoglienza che provengono principalmente dai paesi del centro Europa, principalmente i V4.

A proposito della dissoluzione dell'Impero asburgico e della trasformazione europea dopo i trattati di pace, che produssero un grande numero di profughi e un nuovo disegno dei confini statali, queste sono le parole di Arendt nelle pagine dedicate “al tramonto dello stato nazionale e alla fine dei diritti umani” in *Le Origini del Totalitarismo*.

Il fatto è che lo status quo non poteva essere conservato, anche perché l'Europa era stata governata per oltre centocinquanta anni da un sistema che non teneva conto delle esigenze di almeno un quarto della sua popolazione. Il male non fu tuttavia eliminato con la creazione di nuovi stati, perché circa il 30% dei loro 100 milioni di abitanti costituiva delle eccezioni ufficialmente riconosciute e protette da speciali trattati sulle minoranze. Tale cifra non dà comunque un'idea completa della situazione; indica soltanto la differenza tra popoli con un proprio governo e quelli ritenuti troppo piccoli o troppo sparsi per aver diritto alla dignità nazionale²⁹.

Ad oggi gli stati nazionali e l'Unione Europea si sono dotati di strumenti di protezione delle minoranze nazionali interne, tra quelli più significativi è da

²⁸ Cfr. C. Carpinelli, M. Congiu, *L'Unione europea e le minoranze etniche Case – Studies: Romania e Ungheria, Paesi Baltici*, Osservatorio Sociale Mitteleuropeo, 2016, p. 115.

²⁹ H. Arendt, *op. cit.*, p. 375.

prendere in esame la *Carta Europea per le lingue regionali e minoritarie* del 1992. Le guerre nei Balcani e le risposte nazionaliste maturate in tutta l'area dell'UE negli ultimi venti anni testimoniano che la questione delle minoranze non è sopita. Ci sono paesi come l'Ungheria, oggi fortemente nazionalista e conservatrice dal punto di vista del mantenimento dello Stato-Nazione come modello vincente, che conta al suo interno tredici minoranze nazionali³⁰. Il rischio attuale è che i due macro problemi identitari dell'Europa – nazioni miste (e nazionalismi interni che muovono gli equilibri di interi stati) e migrazioni di massa dai confini esterni dell'Unione – possano far nuovamente soffiare venti di destabilizzazione e di balcanizzazione.

Si verifica una tendenza marcata da parte delle forze di governo degli Stati europei al potenziamento della delega allo Stato e all'Unione Europea al fine ridurre in modo drastico gli arrivi e tenere le persone che arrivano comunque in uno spazio di esclusione della cittadinanza³¹. Ne è un ulteriore esempio l'atteggiamento di acquiescenza nei confronti delle prese di posizione pubbliche emerse nell'estate del 2017 da più parti per fermare gli sbarchi, per creare hot-spot in Libia (dove la protezione dei diritti umani è fortemente a rischio), per rafforzare in ogni modo la protezione dei confini europei. I fatti che riguardano la criminalizzazione mediatica delle ONG che si occupano di soccorso in mare dei migranti nel Mediterraneo maturata nella primavera del 2017, il successivo Codice di Condotta introdotto dal Ministero dell'Interno italiano per le stesse ONG, scritto durante il vertice di Tallin con la Commissione Europea nel mese di luglio, sono sotto gli occhi di tutti i cittadini e di tutte le cittadine dell'UE.

Il Codice di Condotta³², presentato ad agosto alle Organizzazioni non Governative che operano i soccorsi, ha trovato risposte e adesioni discordanti. Tra le Organizzazioni che non hanno aderito c'è *Medicins sans Frontieres (MSF)*, ONG internazionale di medici e personale sanitario che in una lettera al Ministero ha motivato in maniera dettagliata il mancato accordo.

Ecco uno stralcio della lettera spedita il 31 luglio 2017 al Ministero dell'Interno:

[...] Abbiamo sempre sottolineato che l'attività di ricerca e soccorso (SAR) in mare ha il solo obiettivo di salvare vite in pericolo e che la responsabilità di organizzare e condurre questa attività risiede innanzitutto nelle istituzioni statali.

³⁰ Ivi, p. 107.

³¹ I deludenti risultati su ricollocamento e reinsediamento da parte dei maggiori stati europei, presentati nel Quattordicesimo Report di fine luglio 2017 sono fatti su cui porre l'attenzione, così come sugli appelli del Gruppo dei V4. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0405&from=EN>.

³² Cfr. http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf.

L'impegno di MSF e delle altre organizzazioni umanitarie nelle attività SAR mira anzitutto a colmare un vuoto di responsabilità lasciato dai governi: auspichiamo che questo vuoto sia solo temporaneo e da tempo chiediamo agli Stati membri UE di creare un meccanismo dedicato e proattivo di ricerca e soccorso che integri gli sforzi compiuti dalle autorità italiane. Dal nostro punto di vista, il Codice di Condotta non riafferma con sufficiente chiarezza la priorità del salvataggio in mare, non riconosce il ruolo di supplenza svolto dalle organizzazioni umanitarie e soprattutto non si propone di introdurre misure specifiche orientate in primo luogo a rafforzare il sistema di ricerca e soccorso. Al contrario, riteniamo che per la formulazione ancora poco chiara di alcune parti, il Codice rischi nella sua attuazione pratica di contribuire a ridurre l'efficienza e la capacità di quel sistema. Ci riferiamo in modo specifico all'impegno richiesto alle navi di soccorso di concludere la loro operazione provvedendo allo sbarco dei naufraghi nel porto sicuro di destinazione, invece che attraverso il loro trasbordo su altre navi. Fatte salve le circostanze straordinarie indicate nel Codice, questa modalità di organizzazione delle operazioni riduce la presenza di assetti navali nell'area SAR e comporta aggravii non necessari alle navi di soccorso non predisposte per operare regolarmente i trasferimenti a terra delle persone. Nell'esperienza degli ultimi due anni, le navi più piccole hanno spesso fornito un contributo essenziale alle operazioni SAR, stabilizzando i barconi in difficoltà in attesa che navi più grandi provvedessero al soccorso e all'imbarco dei naufraghi. Le nostre unità navali sono molto spesso sopraffatte dall'elevato numero di barconi che si trovano contemporaneamente in stato di difficoltà, e la vita e la morte in mare è una questione di minuti. Il Codice di Condotta mette a rischio questa fragile equazione di collaborazione tra diverse navi con diverse capacità, comportando il rischio effettivo che le navi più piccole siano costrette ad abbandonare frequentemente la zona di ricerca e soccorso e, nel medio periodo, addirittura a cessare di operare³³.

La lettera continua con un riferimento ai principi umanitari riconosciuti a livello internazionale da Convenzioni sui Diritti umani e alla necessità di non creare confusione tra le operazioni di soccorso, quelle di controllo della criminalità organizzata e quelle di protezione dei confini. A tale proposito il ricorso al principio di solidarietà e all'Articolo 80 del TFUE – inseriti in capo al Codice – costituiscono chiaramente il richiamo a una cooperazione europea nell'ambito del controllo delle frontiere e del conseguente contrasto alle migrazioni piuttosto che al soccorso e alla protezione delle vite dei migranti. La lettera di *Médecins sans Frontières* fa riferimento anche agli accordi che l'UE sta definendo con le autorità libiche per mantenere una stretta vigilanza nel contrastare le partenze e nel tenere le persone dentro centri ad oggi irregolari e “di detenzione” rispetto ai quali i rapporti delle Organizzazioni internazionali denunciano la to-

³³ <http://www.medicisenzafrotiere.it/notizie/news/codice-di-condotta-la-lettera-di-msf-al-ministro-dellinterno>.

tale estraneità alla protezione dei diritti umani, anzi ripetute gravi violazioni fino alle torture, alle violenze sessuali e all'omicidio³⁴.

Un altro segnale della difficoltà di affrontare in modo responsabile e univoco l'attuale fase storica riguarda il tema del riconoscimento delle vittime in mare e del rispetto umano di una degna sepoltura a chi ha perso la vita. Moltissimi migranti uomini, donne, bambini e bambine sono già sepolti in fosse comuni o in tombe del tutto anonime, molti di più sono coloro che giacciono in fondo al mare senza che nessuno dei loro cari sappia nulla rispetto alla loro permanenza o meno in vita, costoro sono dispersi. Cristina Cattaneo, che dirige un team di medici legali dell'Università degli Studi di Milano e da anni si occupa di dare identità e rispetto della dignità umana a quello che resta dei morti nel Mediterraneo, così scrive in proposito: «[...] possiamo con certezza affermare che Italia, Grecia, Malta e Spagna da sole hanno sepolto nei loro cimiteri oltre 20.000 corpi di persone decedute su scafi affollati, insicuri e frequentemente abbandonati: e circa il 60% di queste vittime rimane sepolto senza un'identità. Eppure nessuno se ne occupa»³⁵. Pochissimi sono stati identificati e restituiti in qualche modo alle loro famiglie, la maggioranza dei morti è dispersa in fondo al mare. Dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti umani occorre notare che questo tema non è affatto secondario rispetto a quello del rafforzamento di procedure di soccorso e protezione della vita in mare. Se l'informazione sul numero di morti e sulla loro identità, se la loro stessa morte viene dimenticata senza che si si discuta del rispetto di ciascuna storia di vita e del lutto dei familiari, il fenomeno migratorio prenderà sempre di più la piega di un affare disumanizzato e come tale sarà trattato anche dal punto di vista giuridico con totale perdita di attenzione anche per i salvataggi. Il rischio è che questo tema sia affrontato senza pensare alle vite umane ma solo in relazione alla protezione delle frontiere da invasioni di persone indesiderate. Del resto, Hannah Arendt, introducendo il concetto di diritto ad avere dei diritti, come fondamento antropologico e politico dei diritti umani, così scriveva in *Le origini del Totalitarismo*:

³⁴ A tale proposito si rinvia al recente rapporto OXFAM di luglio 2017 <https://www.oxfamitalia.org/abusi-torture-migranti-libia/> e alle parole di Vincent Cochelet, inviato speciale dell'UNHCR (Agenzia ONU sui Rifugiati) rilasciate all'ANSA il 4 agosto 2017: “Non ci sono campi o ‘centri’ per i migranti ‘in Libia, ma solo prigionieri, alcune controllate dalle autorità, altre da milizie e trafficanti, e vi sussistono condizioni orribili. Chiunque venga sbarcato sulle coste libiche torna in queste carceri. Possiamo sperare che un giorno ci saranno centri decenti e aperti, ma oggi non esistono”. http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2017/08/04/cochelet-unhcr-in-libia-non-centri-ma-carceri-orribili_582619fc-ef68-4a2c-9d01-7d9b897f8dc6.html.

³⁵ C. Cattaneo, *Il punto di vista del medico legale*, in C. Cattaneo, M. D'Amico, *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo*, FrancoAngeli, Milano 2016, p. 21.

La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione (formule intese a risolvere i problemi nell'ambito di determinate comunità), ma nel non appartenere più a nessuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli. Solo nei regimi totalitari, nell'ultima fase di un lungo processo, il loro diritto alla vita è minacciato; solo se rimangono perfettamente «superflui», se non si trova nessuno che li «reclami», la loro vita è in pericolo³⁶.

I morti nel Mediterraneo rimangono senza nome, senza numero e senza storia in fondo al mare, i familiari che vivono in paesi che hanno ostacolato la loro migrazione rendendoli del tutto fuori legge e in balia di organizzazioni criminali non riescono a far emergere la ricerca dei dispersi, nessuna istituzione in Europa sembra interessarsi seriamente a loro e investire risorse per recuperare la loro storia e dare loro sepoltura. Se rimangono insepolti e mangiati dal tempo, dal mare e dai pesci, potranno continuare ad essere invisibili per sempre, e quindi sarà superflua la loro memoria, così l'attuale privazione dei diritti umani fondamentali sarà a sua volta invisibile.

Queste in proposito le parole della giurista Marilisa D'Amico:

In generale, non è più possibile restare inermi, anche da un punto di vista giuridico, davanti alla scomparsa di migliaia di migranti nel Mediterraneo: questa situazione, infatti, coinvolge e incide negativamente su una pluralità di diritti fondamentali garantiti dalle Costituzioni dei Paesi europei, dai Trattati dell'Unione europea, nonché dalle Costituzioni internazionali. A essere lesa non è solo la dignità dei morti dimenticati in fondo al mare e dei loro cari, ma questa situazione pone a rischio i principi supremi del nostro ordinamento. Insieme ai migranti e a quei corpi senza nome, sembra disperdersi nel Mediterraneo il senso stesso della nostra Costituzione, scolpita sui principi di eguaglianza e solidarietà, nonché sulla garanzia dei diritti inviolabili della persona e della sua dignità³⁷.

3. *Diritti umani e cosmopolitismo: un dibattito aperto*

Nelle parole di introduzione a *Se questo è un uomo* Primo Levi esprime un pensiero del tutto pertinente e spesso sottovalutato a introdurre un ragionamento sulla violazione radicale dei diritti umani. Le sue parole risuonano, con quelle di

³⁶H. Arendt, *op. cit.*, p. 409.

³⁷M. D'Amico, *Il punto di vista del giurista*, in C. Cattaneo, M. D'Amico, *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo*, p. 12.

Arendt, come un monito:

A molti, individui o popoli, può accadere di ritenere, più o meno consapevolmente, che “ogni straniero è nemico”. Per lo più questa convinzione giace in fondo agli animi come una infezione latente; si manifesta solo in atti saltuari e incoordinati, e non sta all’origine di un sistema di pensiero. Ma quando questo avviene, quando il dogma inespresso diventa premessa maggiore di un sillogismo, allora, al termine della catena, sta il Lager³⁸.

Se la premessa maggiore del sillogismo contiene la formulazione della identità tra straniero e nemico – il risultato logico del ragionamento è la costruzione di spazi di internamento dove stipare questo nemico in attesa di decidere cosa farne. Levi sostiene che il pericolo non è tramontato e non tramonterà fino a quando l’identificazione del nemico come l’altro, lo straniero, l’indesiderabile, sarà un’“infezione latente” che in ogni momento può uscire dallo stato silenzioso in cui giace, esplodendo in modo virulento con pensieri e azioni. Levi non fa riferimento alle politiche di uno Stato o al diritto internazionale, prende in esame il pensiero degli individui e dei popoli, si concentra sul ragionamento di chi può decidere, silenziosamente sotto forma di delega in bianco allo Stato o attraverso referendum o ancora con l’elezione dei suoi rappresentanti, la politica nei confronti di tutti gli “stranieri”. Così come Arendt, Levi sa che non ci siamo immunizzati dai crimini contro l’umanità solo perché li abbiamo identificati nelle Dichiarazioni internazionali, nelle Convenzioni e nelle Costituzioni. Difatti un genocidio o un altro crimine perpetrato sulla pelle degli esseri umani è l’elemento terminale di un pensiero che crea identità e separazioni, di un pensiero non universalmente concentrato sull’uguaglianza di tutti gli esseri umani. Levi, Arendt e altri che hanno discusso criticamente i limiti dei diritti umani nel XX secolo – dopo le catastrofi del Nazismo e della Seconda Guerra Mondiale – sono stati molto chiari nell’identificare come necessario un cambio di passo. Il concetto arendtiano del diritto ad avere dei diritti – che è il diritto a vedere considerate le proprie parole e le proprie azioni in uno spazio comunitario – dovrebbe oggi rappresentare un cantiere aperto per discutere di cittadinanza cosmopolitica.

I diritti umani sono stati pensati come inalienabili a ciascun essere umano considerato in maniera astratta e si sono radicati, invece, nei diversi ordinamenti nazionali per garantire la protezione dei cittadini e non di tutti gli esseri umani, soprattutto non degli stranieri, di coloro che non hanno la cittadinanza³⁹. I cittadini, godendo dei diritti civili, sono considerati i garanti della protezione di va-

³⁸ P. Levi, *Se questo è un uomo*, Einaudi, Torino 1963³, p. 5.

³⁹ Cfr. H. Arendt, *op. cit.*, pp. 403-404.

lori fondamentali per tutti come la libertà: di espressione, di culto, di opinione e di movimento, ma tali libertà sono confinate di fatto all'appartenenza a una comunità. Ma non tutti, tra gli esseri umani, appartengono ad una comunità e mantengono una nazionalità o sono protetti dalla loro nazionalità di nascita.

Arendt sostiene che la ragione per cui i diritti umani sono stati trattati come marginali nella riflessione politica del XIX secolo e nell'azione dei partiti liberali e radicali del XX secolo riguarda la loro totale sovrapposizione con i diritti civili che ciascun cittadino avrebbe promosso e protetto nel quadro nazionale – con la legislazione, nei regimi democratici e con la rivoluzione in quelli dispotici. Tuttavia: «i diritti umani si sono rivelati inapplicabili, persino nei paesi che basavano su di essi la loro costituzione, ogni qual volta sono apparsi degli individui che non erano più cittadini di nessuno stato sovrano»⁴⁰.

Cosa rischiano le persone che sono in condizione di migrazione non autorizzata?

La prima perdita da loro subita è stata quella della patria, cioè dell'ambiente circostante, del tessuto sociale in cui sono nati e in cui si sono creati un posto nel mondo. Una simile sventura è tutt'altro che senza precedenti; nella storia dei popoli le migrazioni forzate di individui o di interi gruppi, per ragioni politiche o economiche, assumono quasi l'aspetto di un avvenimento quotidiano. Quel che è senza precedenti non è la perdita di una patria, bensì l'impossibilità di trovarne una nuova. D'improvviso non c'è stato più nessun luogo sulla terra dove gli emigranti potessero andare senza le restrizioni più severe, nessun paese dove potessero essere assimilati, nessun territorio dove potessero fondare una propria comunità⁴¹.

Le attuali condizioni di accoglienza dei migranti in Europa sono critiche al punto da riflettere sulle parole di Arendt come su parole dense di significato per l'oggi, l'assimilazione dei nuovi migranti è fortemente a rischio visti i miseri risultati delle politiche comunitarie – già sotto proporzionate rispetto alle attuali richieste. La cittadinanza è ancora il punto su cui lavorare, tanto più oggi che il tema della cittadinanza nazionale (ad esempio con il tentativo di riforma della Legge sull'accesso alla cittadinanza in Italia *in ius soli et culturae*) e della cittadinanza europea (in relazione al Trattato di Lisbona, alle migrazioni, alla Brexit e alla stessa sussistenza dello spazio di Schengen) sono al centro del dibattito politico. Lo scenario che si configura è simile a quello descritto da Arendt, in cui i migranti trovano restrizioni tali da non consentire loro di avere uno spazio in cui poter esercitare il diritto ad avere dei diritti, che è la rivendicazione ad

⁴⁰ Ivi, p. 406.

⁴¹ Ivi, pp. 406-407.

avere un posto nel mondo, ad accedere alla cittadinanza. A tale proposito Balibar, commentando il concetto arendtiano scrive:

È dunque chiaro che la cittadinanza va intesa come unità di contrari in senso dialettico. Quello che Arendt ha sviluppato soprattutto, a causa delle circostanze [...], è il lato negativo: il fatto che gli individui senza Stato sono privati con la forza del diritto fondamentale (o della «personalità») che è prerogativa di tutti gli altri. Ma c'è anche un lato positivo o piuttosto affermativo: quello che noi individuiamo quando definiamo la cittadinanza attiva come una forma di partecipazione che si manifesta già nella rivendicazione di accesso (o di appartenenza)⁴².

Come è possibile fare in modo che si possa esercitare il lato positivo della cittadinanza, che coincide con la cittadinanza attiva quando siamo di fronte alla totale negazione del diritto ad avere dei diritti, quando le persone non hanno un posto nel mondo e la protezione di alcuno Stato? In questo caso, il ricorso alle esistenti norme cosmopolitiche che fanno capo al diritto internazionale (Dichiarazione dei Diritti Umani, Convenzione di Ginevra e protocollo addizionale del 1967 e altre norme) non è sufficiente perché rimane l'insormontabile vincolo della decisione statale che a sua volta è legata alle decisioni politiche della maggioranza dei votanti che esprimono il governo di quegli Stati. La questione torna al pensiero dei cittadini e alle loro scelte, a quel pensiero che non si è immunizzato rispetto all'infezione latente di cui scrive Levi. I cittadini, attraverso il loro voto, possono decidere di escludere i migranti dall'accesso a qualsiasi forma di tutela dei diritti, che coincide in modo diretto o indiretto ad avere accesso alla cittadinanza stessa, intesa come godimento dei diritti civili e politici, economici e sociali. Ma possono anche decidere in modo diverso e puntare su forme di cittadinanza cosmopolitica, tutto ciò non è a priori escluso poiché la cittadinanza è sempre frutto di una dinamica conflittuale tra inclusione ed esclusione e riguarda le relazioni tra istituzioni e tra soggetti.

Scrive ancora Balibar:

A sua volta, però, l'individuazione di una relazione dinamica tra inclusione ed esclusione, al tempo stesso conflittuale e riflessiva, ci porta a considerare l'aspetto più concretamente politico di questo dilemma: quello che implica l'entrata in scena dei soggetti e delle relazioni tra i soggetti. Le variazioni dell'inclusione e dell'esclusione non sono processi impersonali: sono il risultato di rapporti di forza tra istituzioni e apparati da una parte e soggetti individuali o collettivi dall'altra⁴³.

⁴² É. Balibar, *op. cit.*, pp. 100-101.

⁴³ Ivi, p. 101.

La cittadinanza non è immodificabile, l'accesso alla cittadinanza è fortemente connesso con la capacità di esercitare il diritto ad avere dei diritti e quindi di costituirsi come soggetti, ma è anche frutto del riconoscimento di questo diritto che si gioca nelle relazioni tra soggetti, nella quotidianità di vita e che poi rientra nel confronto politico e istituzionale tra le forze in campo. La cittadinanza è un processo dinamico di ridefinizione tra inclusione ed esclusione.

La filosofa statunitense Seyla Benhabib, autrice liberale che si è occupata a lungo di cittadinanza e cosmopolitismo, ha coniato il concetto di "iterazione democratica" prendendo spunto dal pensiero di Derrida, in relazione a un meccanismo di ripetizione (linguistica, giuridica, culturale e politica) che a sua volta porta con sé una trasformazione. Le iterazioni democratiche sono processi di ridefinizione di concetti, di norme e di pratiche pubbliche presentate come riappropriazioni originarie di quei concetti, norme e pratiche, in un contesto modificato e con fini diversi, che di fatto le trasforma completamente. Quindi l'iterazione, da un lato è: «la riappropriazione dell'“origine”». È contemporaneamente la sua dissoluzione in quanto originale e la sua conservazione attraverso il suo impiego ripetuto»⁴⁴. La cittadinanza è sottoposta a meccanismi di iterazione democratica quando chi decide, al fine di riconoscersi e ricompattarsi in una identità comunitaria attorno a valori considerati come "originariamente" condivisi (culturali, religiosi, linguistici), esclude dalle scelte e dalla partecipazione stessa al dibattito chi non decide solo perché non condivide questi valori in quanto straniero o appartenente a una minoranza. Dato che la partecipazione dei cittadini all'esclusione dei non cittadini è spesso indiretta e frutto di una delega allo Stato e alla legge: «che sono a loro volta delle autorità fragili, la cui legittimità può essere contestata»⁴⁵, tutto ricade sulla decisione dei cittadini e sulla loro capacità di riconoscere agli altri il diritto ad avere dei diritti e di esercitarlo. Le attuali politiche populiste che si presentano come "iterazioni democratiche" negli Stati europei vanno nella direzione della xenofobia e della esclusione radicale della permanenza dei migranti, portandosi fino alla radicale opposizione al loro stesso arrivo. Tuttavia, la discussione pubblica che va nella direzione della promozione delle norme cosmopolitiche e della cittadinanza cosmopolitica non può prescindere dal confidare sul potere trasformativo della relazione tra soggetti, appoggiandosi alla considerazione evidente di una maggiore difficoltà ad escludere direttamente. La strategia di impedire gli arrivi facendosi garanti dei confini terrestri e marittimi dell'Europa, facendo accordi con la Libia per la gestione in terra non europea della separazione tra chi può fare richiesta dello status di protezione internazionale e chi no, porta con sé il risultato di impedire sempre di più in futuro un confronto tra cittadini e stranieri migranti. Ma anche

⁴⁴ S Benhabib, *Cittadini globali*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 66.

⁴⁵ É. Balibar, *op. cit.*, p. 104.

gestire la permanenza dei migranti in centri o luoghi separati dalle comunità, confinarli in luoghi periferici e depressi economicamente e socialmente, riduce la possibilità di fare forza sulle relazioni e sugli spazi di confronto per poter esercitare forme di riconoscimento e di richiesta di accesso alla cittadinanza. Nei territori periferici e depressi, dove vivono cittadini che sono socialmente ed economicamente appesantiti dalla riduzione dello stato sociale e delle tutele, è più facile che la richiesta di esclusione, sotto forma di delega allo Stato, sia maggiore⁴⁶.

In questo complesso quadro, in continua evoluzione, il tema del diritto ad avere dei diritti è determinante per poter fare da collante tra la questione della cittadinanza e la promozione dei diritti umani fondamentali garantiti dalle norme cosmopolitiche a livello internazionale. Vivere gomito a gomito, condividere la vita quotidiana e lavorativa, cooperare e riconoscersi reciprocamente il diritto alla parola pubblica e la fiducia nelle azioni reciproche è l'unico antidoto per poter sconfiggere l'infezione di cui tratta Levi, e per poter sperare in futuro in "iterazioni democratiche" inclusive anche di coloro che oggi vivono una esclusione radicale in Europa, per costruire infine uno spazio di cittadinanza europea comune che sia di fatto cosmopolitica.

⁴⁶ Cfr. *Ibid.*

GLI AUTORI

Monia Andreani, Ricercatrice di Filosofia politica, Università per Stranieri di Perugia

Chiara Biscarini, Ricercatrice presso *UNESCO Chair in Water Resources Management and Culture*, Università per Stranieri di Perugia

Alessandro Bonavita, Avvocato iscritto all'Ordine degli Avvocati di Roma

Valerio De Cesaris, Professore associato di Storia contemporanea, Università per Stranieri di Perugia

Emidio Diodato, Professore associato di Scienza politica e Relazioni internazionali, Università per Stranieri di Perugia

Matteo Gerli, cultore della materia di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università per Stranieri di Perugia

Roberto Giuffrida, Professore associato di Diritto internazionale, Università per Stranieri di Perugia

Marco Impagliazzo, Professore ordinario di Storia contemporanea, Università per Stranieri di Perugia

Maura Marchegiani, Ricercatrice di Diritto internazionale, Università per Stranieri di Perugia

Rolando Marini, Professore associato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università per Stranieri di Perugia

Loris Marotti, Assegnista di ricerca, Università per Stranieri di Perugia

Virginia Minnucci, Dottore di ricerca in Processi di internazionalizzazione della comunicazione, Università per Stranieri di Perugia

Angela Sagnella, Assegnista di ricerca, Università per Stranieri di Perugia

Giovanna Scocozza, Professore Associato di Lingua e Traduzione – Lingua Spagnola,
Università per Stranieri di Perugia

Mirco Tracoli, Dottorando di ricerca in Informatica, Esperto in Tecniche dell'Infor-
mazione

Stefania Tusini, Ricercatore in Metodologia della ricerca sociale e Sociologia delle mi-
grazioni, Università per Stranieri di Perugia