

EUROPA ED IMMIGRAZIONE: UN FENOMENO COMPLESSO

di Maurizio Franchi



Agli inizi di ottobre un altro viaggio della speranza verso l'Italia è naufragato in una fila di bare bianche a Lampedusa. I mass media continuano a raccontare la cronaca dei disperati che sbarcano sulle nostre coste, spesso in fuga dalla miseria, ma anche da guerre e persecuzioni. Tanti negli ultimi tre anni, con un picco nel 2011, per le pressioni dovute alle tensioni politico-sociali del Nord Africa e del Vicino Oriente, quella serie di movimenti che i giornalisti hanno definito "Primavera Araba".

Il 25 ottobre scorso la problematica giunge all'attenzione del Vertice del Consiglio Europeo, convocato a Bruxelles. Le osservazioni del Presidente Herman Van Rompuy dettano i punti della politica europea sull'immigrazione: "*Yet we also know migration flows are complex phenomena. So our action will be guided by three principles, three values: prevention, protection, and solidarity*"¹ – "Ma sappiamo anche che i flussi migratori sono fenomeni complessi. Quindi, la nostra azione sarà guidata da tre principi, tre valori: **prevenzione, protezione e solidarietà**".

Per affrontare le cause dell'immigrazione illegale, oltre alla cooperazione con i Paesi Terzi e con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) Van Rompuy propone un maggior coinvolgimento del sistema di sorveglianza **Eurosur** e il rafforzamento dei mezzi dell'agenzia **Frontex**.

Sul piano della **prevenzione**: l'Unione Europea e i governi italiani succedutisi nel tempo hanno stipulato accordi multilaterali e bilaterali promettendo aiuti economici ai Paesi con un alto numero di emigranti. Si pensi al discusso trattato di Bengasi del 2008 con la Libia, o ai Paesi di transito dell'immigrazione come il Ghana (trattato firmato nel 2010²). Accordi di collaborazione sono stretti anche con Tunisia, Algeria ed Egitto, firmati dall'allora Ministro degli Esteri Frattini, a febbraio del 2011, per arginare i massicci arrivi di migranti a Lampedusa e Linosa. Generalmente questi accordi di cooperazione richiedono un maggior impegno nel controllare le frontiere e contenere l'immigrazione clandestina irregolare, accettando in cambio di legalizzare l'entrata di un certo numero di migranti regolari nel proprio Paese o fornendo aiuti economici ai Paesi d'origine degli emigrati. L'allora Ministro degli Esteri Frattini, nel 2011, parlava addirittura di un "piano Marshall" a breve termine.

Riguardo la **protezione**: tradizionalmente ogni Stato un tempo poteva decidere se concederla ad uno straniero e fino a quando, secondo il cosiddetto istituto della "protezione diplomatica". L'esclusione sempre più ampia dalla "giurisdizione domestica" dei diritti umani riconosciuta dall'art.

¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/139195.pdf.

² <http://web.esteri.it/trattati/GHANA025.pdf>.



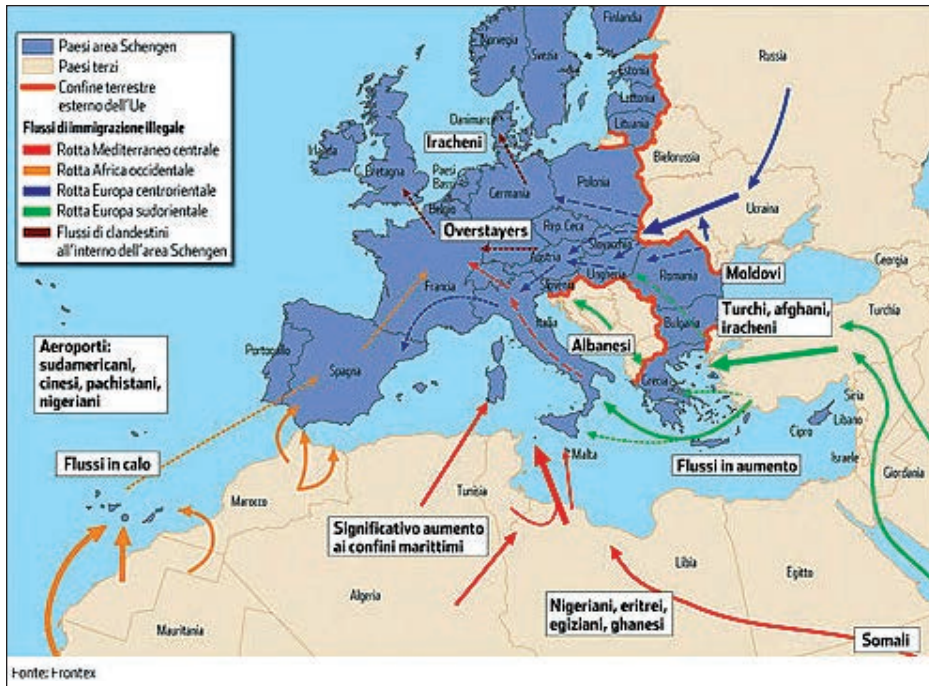
Rifugiati Albanesi - 1991

55 C³ della Carta delle Nazioni Unite; la possibilità di presentare ricorsi giurisdizionali anche da parte del singolo, riconosciuta dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che ha ampliato la soggettività giuridica dell'individuo, e numerosi altri trattati internazionali⁴ ed europei⁵, hanno reso l'istituto della protezione sempre più ampio e condiviso.

³ Le Nazioni Unite promuovono: "Il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione".

⁴ Il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che all'art. 2 vieta ogni forma di discriminazione riguardo a tali diritti e all'art. 13 definisce alcune norme relative all'espulsione. Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, del 1966 che all'art. 2 par. 2 e 3, limita per i Paesi in via di Sviluppo i diritti riconosciuti agli stranieri in base ai parametri delle risorse economiche.

⁵ La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, modificata il 3 maggio 1996. La convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale del 5 febbraio 1992. La Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997. Il protocollo addizionale 4 del 16 settembre 1963 art. 2 par. 1 sulla libera circolazione e il divieto di espulsioni collettive artt. 3 e 4. Il Protocollo addizionale 7 sul divieto di espulsione individuale di stranieri residenti. Il Protocollo 12 sul divieto di discriminazione.



Flussi migratori

Ormai lo Stato ove lo straniero soggiorna, pur variando territorialmente le norme che ne regolano il soggiorno, è tenuto per diritto internazionale consuetudinario e pattizio a: 1) proteggere la persona e i suoi beni; 2) non mettere in atto espulsioni arbitrarie; 3) non respingere un individuo verso uno Stato dove potrebbe subire persecuzioni (*non refoulement*); 4) non discriminare i diritti politici, economici e sociali.

Tutte le norme sulla protezione sono strettamente intrecciate al terzo principio richiamato da Van Rompuy: quello della **solidarietà**: la possibilità cioè di tradurre in pratica la protezione con l'accoglienza dei migranti rifugiati⁶ o richiedenti Asilo politico. Su questo punto le norme sono più frammentarie. Nessuno Stato è obbligato a dare Asilo, esso è un atto umanitario, cioè una protezione data agli individui che nel loro Paese sono perseguitati. I fondamenti di tale normativa sono: *La Dichiarazione dei Diritti Universali dell'uomo del 1948*, che all'articolo 14 comma 1 prevede la

⁶ Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, nonché delle direttive comunitarie "accoglienza" (direttiva 2003/9), "qualifiche" (2004/83) e "procedure" (2005/85) e rispettive norme nazionali di recepimento (d.lgs. 140/2005, d.lgs. 251/2007, d.lgs. 2005/85).

possibilità per il perseguitato di trovare accoglienza in altro Paese e *La Dichiarazione sull'asilo territoriale* adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 14 dicembre del 1967 la quale, tra i principi fondamentali definisce l'asilo un atto "pacifico ed umanitario", rifiutando il respingimento di un individuo verso uno Stato dove potrebbe subire persecuzioni (principio di *non refoulement*).

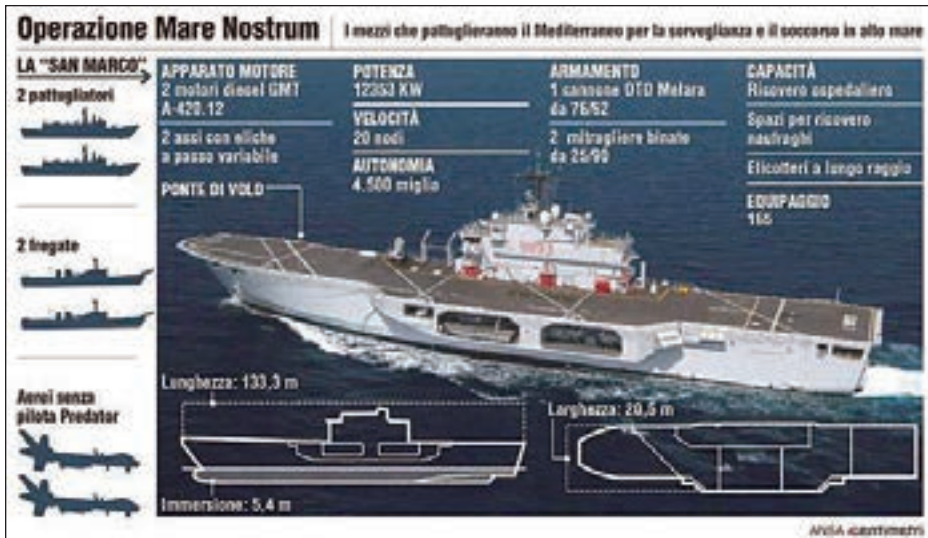
L'ITALIA, DA PAESE DI EMIGRANTI A PAESE DI IMMIGRATI

L'Italia ai primi del '900 si caratterizza per una forte emigrazione, soprattutto verso gli Stati Uniti: un flusso che si esaurisce a causa della politica restrittiva americana in tema di immigrazione, provocata dalla grande depressione del '29 e per la politica anti migratoria del Fascismo. Nel dopoguerra l'economia europea è rilanciata dal piano Marshall. La posizione giuridica dello straniero e il diritto di Asilo vengono sanciti dalla nostra Costituzione che nell'art. 10 recita: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge".

L'esigenza espressa dalla Costituzione è quella di inserire l'Italia in un contesto internazionale, di garantire la vita democratica del Paese e di assicurare, dopo l'esperienza del ventennio fascista, il diritto di Asilo a coloro che in fuga da regimi dittatoriali, vedono negati i diritti democratici. Poiché nel nostro Paese la ripresa economica è molto più lenta, negli anni '50 rimaniamo ancora un popolo di emigranti, tanto che l'Italia nel 1955 firma un patto per regolare i flussi verso la Francia e soprattutto la Germania. La manodopera degli emigrati del Sud Europa diviene fondamentale per i Paesi del Nord che si industrializzano più velocemente, favorisce il loro sviluppo, soprattutto nell'industria estrattiva, tessile, siderurgica e nell'edilizia. Durante il boom degli anni '60, molti nostri connazionali rientrano in Italia. Nel frattempo una legge costituzionale precisa che: "L'ultimo comma dell'articolo 10 e l'ultimo comma dell'articolo 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio"⁷.

Il problema dell'immigrazione inizia ad essere preso in considerazione in Italia tra gli anni '70 e '80. Più tardi si prospetta l'esigenza di regolarizzare i primi immigrati stranieri in attuazione della Convenzione dell'OIL (Ufficio Internazionale del Lavoro) del 1975, n 143, ratificata con la legge 158/1981. La norma regola la parità di trattamento tra lavoratori stranieri ed italiani, il ricongiungimento familiare, il mantenimento dell'identità

⁷ Legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1.



Nave S. Marco impegnata nell'operazione Mare Nostrum

culturale e l'iscrizione del lavoratore straniero disoccupato nelle liste di collocamento, nonché al servizio sanitario.

Nel frattempo Nazioni come Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, che già hanno sperimentato le tensioni sociali ma anche i benefici della manodopera straniera, decidono di firmare gli accordi di Schengen (1985), creando uno spazio in cui vengono aboliti i controlli alle frontiere. È così che flussi migratori all'interno dell'Europa si vanno esaurendo e si afferma sempre più la nozione di "cittadinanza europea" che distingue tra cittadini comunitari ed extra comunitari, per limitare al massimo la condizione di "apolide". Tuttavia, è ancora lungo il percorso che porta la cittadinanza europea a sostituire quelle nazionali. Infatti, nelle norme dei vari ordinamenti nazionali di riferimento la nozione giuridica di "straniero" non è unitaria ma equivale a quella di "non cittadino" (con il criterio di attribuzione della cittadinanza che varia da Stato a Stato) ed è regolata da una pluralità di fonti normative di diversa origine e rango.

Negli anni '90 in tutti i Paesi dove il problema è più sentito, aumenta il contrasto all'immigrazione clandestina, attraverso la cooperazione delle Forze di Polizia, i pattugliamenti navali e le espulsioni forzate. In Italia la legge Martelli (28 febbraio 1990 n. 28), rappresenta il primo tentativo di regolarizzare il fenomeno riconoscendo lo stato di rifugiato (Convenzione di Ginevra del 1951) a coloro, anche se non provenienti dall'Europa, che sotto mandato dell'Alto Commissariato dell'ONU ne avessero fatto domanda. Il 27 novembre 1990, anche il nostro Paese aderisce al trattato di Schengen, che viene esteso progressivamente a quasi tutti gli Stati



Il viaggio della speranza

membri ed entra in vigore nel 1995. Con l'apertura delle frontiere a molti immigrati dei Paesi dell'Est, l'Italia è chiamata a pieno titolo a costruire quello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* che, in quanto fatto trasversale, riguarda tutti i Paesi membri della Comunità Europea.

Si fa più urgente l'esigenza di trovare una soluzione d'emergenza in materia di immigrazione. Il Governo Dini non modifica la legge precedente ma emana una serie di decreti per sanare la posizione degli immigrati irregolari⁸. La realizzazione di questo spazio comune viene implementata

⁸ Durante la XII legislatura tutte le componenti politiche presentano in Parlamento disegni di legge intesi alla modifica della legislazione sugli stranieri introdotta con il decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n.39 (cd. Legge Martelli). Nel giugno 1995 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera è presentato un testo unificato sul quale non si raggiunge l'accordo. Il Governo Dini assume l'iniziativa di varare, in materia, il decreto legge 18 novembre 1995 n. 489, reiterato con il decreto legge 18 gennaio 1996, n. 22, reiterato con il decreto legge 19 marzo 1996, n. 132, reiterato con decreto legge 17 maggio 1996 n. 269. I decreti - che modificano la legge Martelli ed introducono una sanatoria delle posizioni irregolari - non sono convertiti in legge. Nella XIII legislatura il Governo Prodi, con il decreto legge 16 luglio 1996 n. 376, reiterato dal decreto legge 13 settembre 1996, n. 477, ritorna alla legge Martelli per la procedura delle espulsioni, confermando alcune norme penali e la sanatoria dei precedenti decreti legge. Per la sentenza n. 390/96 della Corte Costituzionale che vieta la reiterazione dei decreti legge, il Governo lascia decadere il decreto legge, già reiterato, presentato nel luglio del 1997 e con la legge 917 convalida gli atti ed i provvedimenti adottati dai decreti decaduti e fa salvi gli effetti della sanatoria che ha riguardato circa 250.000 posizioni. Torna in vigore la legge Martelli.



Barcone di immigrati scortati dalla Capitaneria di Porto

con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999⁹. Un anno prima l'Italia, con la legge Turco-Napolitano che poi confluisce in un testo unico, disciplina il settore in maniera più organica¹⁰, precisando tra l'altro che, nel nostro ordinamento, sono da considerare stranieri coloro che non appartengono all'Unione Europea o gli apolidi.

Le successive modifiche avvenute nel 2002 con la legge Bossi-Fini, oltre ad inasprire le pene per coloro che favoriscono l'immigrazione clandestina, rendono più facili le espulsioni e più difficili gli ingressi nel Paese (concedendo il permesso di soggiorno a chi dimostra di avere un lavoro), senza garantire una migliore gestione dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

⁹ L'Art. 5 del Trattato dell'Unione è così modificato: "B conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima" (<http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>) e soprattutto con l'aggiunta del titolo III bis. Lo spazio comune ha visto ulteriori sviluppi verso una maggiore integrazione nel titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, riformato dopo gli accordi di Lisbona.

¹⁰ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 testo unico sull'immigrazione.



Controlli medici ai migranti

Gli interventi legislativi successivi lasciano aperte tuttora due questioni: non viene data piena attuazione alla Carta Costituzionale circa il diritto di asilo, non trattato né dal testo unico del 1998, né dalle modifiche del 2002; sorgono molti dubbi circa le procedure del rispetto dei diritti umani quando si opera l'identificazione del clandestino, a volte direttamente in mare e si procede ad eventuali respingimenti, soprattutto da quando è stato introdotto, nel 2009, il reato di immigrazione clandestina, che punisce direttamente, con un'ammenda dai 5.000 ai 10.000 euro, senza distinzioni, ogni immigrato entrato irregolarmente nel nostro territorio.

LE FRONTIERE ESTERNE DELL'EUROPA E L'ITALIA

Risolta in gran parte la faccenda della circolazione interna delle persone con il richiamato spazio di Schengen, il problema dell'immigrazione si è spostato dalle frontiere interne a quelle esterne all'Europa, nella difficile ricerca di un equilibrio tra rispetto dei diritti umani, contrasto all'immigrazione clandestina e controllo dei flussi migratori.

Per difendere e sviluppare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia l'Unione Europea ha intrapreso dapprima una cooperazione più vasta con gli Stati del Nord Africa e tutti quelli a Sud del Mediterraneo, poi ha cercato di rendere omogenee le norme per una politica comune sui richiedenti



Attività di contrasto ai migranti da parte delle autorità libenesi

asilo¹¹. Infine ha creato quei due strumenti richiamati da Van Rumpsey all'inizio dell'articolo: **Frontex**¹², un'agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, creata nel 2005 con il compito di cooperare con gli Stati membri coordinando le operazioni di soccorso, protezione degli aventi diritto ed espulsione dei clandestini, analizzare i rischi e dare una formazione comune alle guardie nazionali di confine; **Eurosur**¹³, un sistema di sorveglianza integrato, operativo da dicembre 2013, composto da radar, piattaforme e droni, già definito da qualcuno come un “Grande fratello” del Mediterraneo.

Nell'arco degli ultimi dieci anni, la politica italiana sull'immigrazione mostra un segnale di cambiamento divenendo sempre meno di “accoglienza” e sempre più di “difesa” delle frontiere: i Centri di Permanenza Tempora-

¹¹ Le tappe fondamentali dello sviluppo di questo processo di integrazione sono gli accordi di Tampere (1999-2004), dell'Aia (2004-2009) e successive comunicazioni della Commissione, e gli accordi di Stoccolma (2010-2014).

¹² <http://www.frontex.europa.eu/>.

¹³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114579_en.htm.

nea (CPT) creati nel 1998 vengono rinominati Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) nel 2008; la legge 94/2009 (pacchetto di sicurezza) introduce nel nostro Paese il reato di ingresso e permanenza illegale nel territorio dello Stato. La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) 23.02.12 n. 27765, *Hirsi e altri v. Italia* condanna l'Italia per alcuni respingimenti di immigrati verso la Libia, avvenuti in mare nel 2009, evidenziando che occorrono norme nazionali più rigorose e dettagliate per evitare la violazione del principio di *non refoulement* (non respingimento), sia alle frontiere sia, soprattutto, in alto mare (la stessa sentenza critica l'inadeguatezza di Frontex nel salvaguardare il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo). Quali sono le ragioni di tutto ciò? A mio avviso sono tre:

La prima è la lentezza con la quale si va costituendo un quadro giuridico europeo comune, di procedure e regole ben avviate, con le quali distinguere tra richiedenti asilo politico e rifugiati per timore di persecuzione. Dopo gli accordi di Stoccolma sinora è scaturita soltanto una proposta di legge avanzata al Parlamento europeo per la definizione di una procedura di Asilo comune¹⁴.

La **seconda ragione** è che questa lentezza è dovuta alla resistenza degli Stati Membri riluttanti a perdere la sovranità in materia di immigrazione e agli interessi comuni sulla carta, ma diversi nella realtà dei Paesi del Nord Europa rispetto a quelli di Frontiera come Spagna, Italia, Grecia, Cipro e Malta, più vicini ai fermenti del Continente Africano. Il Consiglio Europeo citato all'inizio, ha dato degli orientamenti precisi ma, come recita l'art. 15 dell'ultima versione del Trattato dell'Unione Europea¹⁵, esso ha il compito di indirizzare e definire gli orientamenti e le politiche generali dei Paesi Membri, non il potere di legiferare direttamente, quindi bisogna attendere che le decisioni vengano tradotte in norme e poi accolte ed interpretate correttamente da tutti gli appartenenti all'Unione Europea.

La terza ragione è che lo strumento più efficace dei Paesi di frontiera per prevenire il problema, la cooperazione con i Paesi Terzi, ha mostrato tutta la fragilità dei trattati bilaterali a causa dell'alta instabilità dei Governi interlocutori.

In tali contesti assume particolare valenza, per gli interessi del nostro Paese, partecipare alle missioni internazionali come strumento di stabilizzazione. Anche se è necessario distinguere i casi specifici, generalmente la politica della Difesa per stabilizzare le aree di crisi ha ricadute positive non soltanto sulla politica estera, ma anche su quella interna con effetti diretti o indiretti sul problema dell'immigrazione.

¹⁴ 19 luglio 2012 "Proposta sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo" (2012/2032(INI)).

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:IT:PDF>.

Come è accaduto, ad esempio, in Libia con la fine del regime di Gheddafi nel 2011, dove l'Italia ha fornito il sostegno necessario, coordinando le attività di ricostruzione del Paese, nella fase postbellica. La Libia è stato per molti anni un tradizionale Paese di transito dell'emigrazione proveniente dai luoghi più poveri dell'Africa Subsahariana, ma anche argine di quegli stessi flussi all'interno del continente Africano. La missione italiana MIL (Missione Militare italiana in Libia), che tra i suoi compiti ha anche quello di supportare le autorità libiche nel controllo dei confini del Sud del proprio Territorio, sta dando i suoi frutti anche in questa direzione¹⁶.

CONCLUSIONI

Ovunque vi sia instabilità a causa di conflitti regionali o mancato rispetto dei diritti umani o assenza di Governi, aumentano i flussi migratori verso Paesi ritenuti più sicuri. In tal senso la politica della Difesa, nel quadro europeo ed atlantico, attraverso le missioni di stabilizzazione o di ricostruzione, rappresenta un mezzo, molto efficace, anche se indiretto, nel compiere un'azione di prevenzione e contenimento dell'immigrazione e nel diffondere una cultura della difesa dei diritti umani e del valore della vita. Da questo punto di vista, in attesa che una convergenza europea di interessi maggiore porti alla condivisione di norme sempre più omogenee in materia di asilo, accoglienza ed integrazione così da consentire a strumenti come Frontex di funzionare speditamente, il nostro Paese ha saputo dare una risposta efficace, nell'area del Mediterraneo, per sbloccare questo "empasse geopolitico": l'operazione umanitaria *Mare Nostrum*, che ha preso il via il 18 ottobre 2013, sotto il comando del Capo di Stato Maggiore della Difesa che lo ha delegato alla Marina Militare. Una soluzione rapida ed opportuna, che rende il nostro Paese protagonista con un importante schieramento di mezzi aeronavali. L'operazione dalla data del suo inizio ad oggi ha già salvato migliaia di vite. Una risposta immediata e concreta per scongiurare il pericolo di piangere ancora su file di bare bianche.

¹⁶ Cfr. incontro del Ministro della Difesa con il suo omologo libico http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Italia_Libia.aspx.