

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI  
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia



DAGLI ACCORDI BILATERALI PER IL RECLUTAMENTO  
DELLA MANODOPERA ALLA POLITICA DI  
ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE: L'EVOLUZIONE  
DELLE POLITICHE MIGRATORIE NELL'UNIONE EUROPEA

*Relatore:* Elena Calandri

*Laureando:* Katarina Brezanin  
matricola N. 2036097

A.A. 2023/2024



## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>7</b>
<b>PRIMO CAPITOLO .....</b>	<b>13</b>
<b>L'EVOLUZIONE DEL REGIME MIGRATORIO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Dal secondo dopoguerra alla fine dei “<i>Trenta Gloriosi</i>”: i movimenti intra-europei e l'affermazione del principio di libera circolazione dei lavoratori nel nascente quadro comunitario .....</b>	<b>13</b>
I primi passi verso la liberalizzazione della circolazione dei lavoratori europei: i primi progetti tra difficoltà e fallimenti e la nascita della Comunità Economica Europea.....	19
<b>1.2 Dallo shock petrolifero del 1973 al 1980: le correnti migratorie extracomunitarie e il mutamento degli equilibri economici e politici della Comunità.....</b>	<b>29</b>
La <i>rinascita</i> dell'Europa mediterranea e l'inversione dei cicli migratori.....	31
L'immigrazione magrebina in Europa: origine, sviluppo, nuove direzioni.....	34
La trasformazione dell'Europa mediterranea da terra di emigrazione a terra di immigrazione.....	37
Contenere l'immigrazione: le politiche per l'incentivo al ritorno volontario nei Paesi di origine e il loro fallimento .....	40
Il fallimento del <i>restrizionismo migratorio</i> e il nuovo corso dell'immigrazione: la via del ricongiungimento familiare e l'ingresso irregolare..	43
La fine della migrazione <i>temporanea</i> e l'inizio della stabilizzazione degli immigrati: i primi risvolti sociali, culturali e religiosi .....	45

Gli embrionali modelli di integrazione degli immigrati adottati dagli Stati della Comunità: differenze tra l'Europa nord-occidentale e l'Europa meridionale .....	47
La difficile gestione dell'immigrazione: le iniziative della Commissione e degli Stati membri .....	50
<b>1.3    La strada verso gli Accordi di Schengen fino al 1990: il turbolento percorso per l'abolizione dei controlli alle frontiere e il peso della questione migratoria nel complesso caso dell'Italia.....</b>	<b>54</b>
L'Italia e Schengen: tra resistenza interna e riluttanza esterna .....	68
<b>1.4    Dal 1990 al 1995: il nuovo volto del fenomeno migratorio, la comunitarizzazione delle politiche migratorie e l'entrata in vigore della Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen .....</b>	<b>75</b>
La crisi albanese .....	78
L'entrata in vigore degli Accordi di Schengen: un percorso in salita .....	81
La Dichiarazione di Barcellona e il Partenariato Euro-Mediterraneo .....	87
<b>SECONDO CAPITOLO .....</b>	<b>91</b>
<b>LA POLITICIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E ASILO NELL'UNIONE EUROPEA .....</b>	<b>91</b>
<b>2.1    L'intreccio tra politica e immigrazione: la politicizzazione del fenomeno migratorio nelle arene politiche dell'Unione Europea.....</b>	<b>91</b>
<b>2.2    L'evoluzione del quadro normativo: il percorso legislativo della comunitarizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo .....</b>	<b>118</b>
Il Trattato di Amsterdam: verso la comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo.....	119
Il Processo di Tampere del 1999: immigrazione, asilo e frontiere nello Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.....	124

I Consigli Europei di Siviglia (2002) e Salonicco (2003): la crescente importanza della cooperazione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori .....	136
Il crescente ruolo della dimensione <i>esterna</i> delle politiche migratorie dell'Unione Europea: il Programma dell'Aja (2004-2009), l' <i>Approccio globale</i> e il Patto europeo sull'Immigrazione e l'asilo (2008).....	139
L'attuale base giuridica della politica di immigrazione dell'Unione: il Trattato di Lisbona (2009) e il lancio del Programma di Stoccolma (2010-2014) .....	147
<b>2.3 Tra ambizione e limiti: lo scarto tra i buoni propositi e l'effettiva implementazione delle politiche.....</b>	<b>154</b>
<b>TERZO CAPITOLO .....</b>	<b>167</b>
<b>FORTEZZA EUROPA: LA GRANDE CRISI MIGRATORIA DEL 2015 E L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE.....</b>	<b>167</b>
<b>3.1 I conflitti locali e regionali alle soglie dell'Europa: la Libia post-rivoluzionaria e il lascito del regime di Mu'ammur Gheddafi .....</b>	<b>168</b>
<b>3.2 Le <i>Primavere Arabe</i>: lo stravolgimento degli equilibri politici e sociali nel bacino meridionale del Mediterraneo .....</b>	<b>180</b>
<b>3.3 <i>Migranti e rifugiati</i> .....</b>	<b>192</b>
Il <i>migrante</i> .....	193
La Convenzione di Ginevra del 1951 e la definizione di <i>rifugiato</i> .....	195
Il riconoscimento dello status di rifugiato .....	197
Non discriminazione, non penalizzazione e non respingimento: i principi cardinali della Convenzione di Ginevra .....	198
<b>3.4 L'Europa cambia volto: la grande <i>crisi migratoria</i> e umanitaria del 2015.....</b>	<b>200</b>
Il Mediterraneo orientale e l'emergere della <i>Rotta Balcanica</i> : la nuova porta d'accesso all'Europa .....	202

3.5	La risposta comunitaria all'emergenza migratoria: l'Agenda Europea sulla Migrazione del 2015 tra propositi e limiti.....	207
3.6	<i>Fortezza Europa</i> : la fine della Rotta Balcanica .....	216
3.7	Proteggere <i>altrove</i> : la Dichiarazione Unione Europea-Turchia del marzo 2016.....	219
	CONCLUSIONI.....	231
	BIBLIOGRAFIA .....	235

## INTRODUZIONE

Oltre *un milione* di migranti e richiedenti asilo varcarono le frontiere europee tra il 2015 e il 2016, avviando una delle stagioni più fragili nella storia del Progetto Europeo.

La trasformazione dell'Europa da terra di emigrazione a *magnete globale* di immigrazione avvenne parallelamente alla costruzione dell'Europa unita - un progetto dalla portata titanica e senza eguali nel passato - che pose la questione migratoria tra le priorità della propria agenda politica. Quando il 14 giugno del 1985 un gruppo di Paesi europei annunciò la volontà di aprire le proprie frontiere interne comuni - delegando ai vicini periferici il controllo dei confini esterni -, il sogno di un'Europa dove i Cittadini potessero circolare liberamente iniziò a prendere forma. A partire da questo momento, non senza la riluttanza e la resistenza dei fronti di opposizione interni ai Paesi fondatori, Schengen divenne un influente strumento di pressione e trasformazione della politica e della cultura nazionale del controllo delle frontiere. Nel frattempo, la presenza di lavoratori extracomunitari ed extraeuropei raggiungeva volumi che non potevano più passare sottotraccia nelle società dell'Europa occidentale: mentre l'immigrazione irregolare incalzava e le comunità straniere aumentavano i propri volumi, la transizione dell'Europa a terra di immigrazione giungeva a un punto di *non ritorno*.

Muovendosi all'interno di questo scenario, mutevole e complesso, l'analisi ricostruisce e intreccia una serie di dinamiche. In primo luogo, essa descrive e analizza i presupposti e l'evoluzione delle politiche migratorie europee, collocando tali temi all'interno dei più generali sviluppi del processo di integrazione europea e dell'ostacolato riassetto degli equilibri euro-mediterranei nella fase compresa tra il secondo dopoguerra e il timido emergere di una globalizzazione unipolare. In questo contesto, l'elaborato esamina le scelte dei Fondatori della *Piccola Europa* e, successivamente, dell'Area Schengen, nonché il percorso - tutto in salita - che condusse verso la completa libertà di circolazione dei Cittadini europei. Attraverso la ricostruzione delle più significative tappe storiche e politiche, il testo si propone di gettare luce sul turbolento tracciato percorso dai Leader europei per dare all'Europa uno spazio privo di frontiere interne, nonché sul peso *mastodontico* della questione

migratoria che ne ostacolò l'ambita realizzazione. D'altra parte, il fallimento del restrizionismo migratorio e l'irreversibile corso dell'immigrazione extraeuropea costrinsero la Comunità a dirottare gli sforzi verso un nuovo approccio, basato ora sulla sfida dell'integrazione dei nuovi arrivati.

Quando i due percorsi si intrecciarono, la logica stessa dell'integrazione rese prioritario orientare l'azione dei Leader verso due direzioni: da una parte, filtrare l'immigrazione regolare e contrastare quella irregolare attraverso il rafforzamento della frontiera europea esterna; dall'altra, onorare la parola data proseguendo la corsa verso la creazione di un'Europa scevra da barriere interne. Il primo capitolo culmina nelle vicende storiche più significative che impegnarono la Comunità nel corso degli anni Novanta, nonché nella ricostruzione degli eventi internazionali che orientarono gli sforzi della Comunità verso la ricerca di soluzioni condivise e coordinate di fronte alla sfida, sempre più accelerata, dell'immigrazione.

In secondo luogo, l'elaborato mette a fuoco il crescente *trait d'union* tra immigrazione e politica, ripercorrendo la crescente politicizzazione della questione migratoria attraverso l'analisi delle vicende nazionali più rilevanti a tal fine. Nei principali Paesi europei, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta l'uso simbolico della politica migratoria seppe attecchire con successo, favorendo la polarizzazione delle opinioni pubbliche nazionali e l'affermarsi di espressioni partitiche ostili alla presunta *contaminazione* etnica e culturale tacitamente insita nel fenomeno migratorio. Le sfide ora poste di fronte agli Esecutivi europei - il controllo dei confini esterni, l'accoglienza e l'integrazione dei crescenti flussi migratori - alimentarono l'emergere di organizzazioni partitiche conservatrici, razziste e populiste che lessero nel fenomeno migratorio un *attentato* alla civiltà europea e come tale lo seppero raccontare al proprio elettorato. I costi dell'accoglienza, l'immigrazione clandestina, il crescente ricorso al ricongiungimento familiare e gli onerosi risvolti sociali e culturali del fenomeno migratorio si affermarono come questioni *centrali* nelle campagne politiche delle destre europee, la cui rivendicazione di una svolta restrittiva del fenomeno e della difesa dell'identità tradizionale ne valsero, in taluni contesti, l'ascesa politica.

Successivamente, l'analisi prosegue ripercorrendo le tappe più importanti del processo di comunitarizzazione delle politiche di immigrazione e asilo. A partire dal



Trattato di Maastricht del 1992 fino all'*Approccio globale* del 2005, l'impegno delle Istituzioni comunitarie convogliò verso la definizione di una politica europea comune in materia, ove l'attenzione verso la dimensione esterna assunse un'importanza inedita e preponderante. Il controllo capillare della frontiera europea esterna, da realizzarsi anche attraverso la cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, pose i primi mattoni della "*Fortezza Europa*", un'espressione controversa e tutt'oggi bersaglio di critiche, che tuttavia continuò ad assumere vigore nel corso dei successivi anni. Al mutare delle dinamiche migratorie, infatti, le politiche comunitarie e nazionali deviarono verso un approccio securitario e orientato alla sempre più rigida sorveglianza delle frontiere esterne. Nella sezione finale del secondo capitolo il testo articola una disamina sull'*effettiva* resa delle politiche migratorie dell'Unione Europea, nonché dei fattori determinanti – interni ed esterni - che contribuirono a compromettere l'efficacia degli sforzi comunitari. In questo contesto, emerge la grande distanza tra l'ambizione della Comunità – puntualmente ribadita in occasione dei Consigli Europei e delle ricche Agende Europee sull'Immigrazione – e il rendimento *reale* di tali propositi. Il vacuum tra aspirazione e limiti iniziò a manifestarsi a partire dall'estate del 2014, quando ai confini dell'Europa meridionale le prime correnti di migranti e rifugiati sorpresero un'Europa *impreparata*.

La terza parte, infine, pone i riflettori sulla grande *crisi migratoria e umanitaria* del 2015, analizzandone i presupposti, l'evoluzione e le conseguenze sulle pulsioni migratorie dirette oltre il Mediterraneo. In questa sezione, il testo getta luce sul crollo dei regimi autoritari dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente, nonché sulle catastrofiche implicazioni legate al venir meno degli equilibri politici, economici e sociali nelle regioni travolte dai conflitti. Ripercorrendo gli eventi che distinsero le vicende nazionali dei Paesi travolti dal divampare delle *Primavere Arabe*, l'elaborato pone intenzionalmente il focus sulla Libia di Mu'ammur Gheddafi e sulla Siria di Bashar al-Assad, passando al setaccio i fattori cruciali che ne decretarono la fine e, nel caso siriano, l'esodo epocale. La crisi migratoria del 2015 fu un evento dalla portata *titanica* che non ebbe pari nella storia dell'Unione Europea e che - malgrado gli sforzi delle Istituzioni comunitarie e di *alcuni* Stati membri - mise a nudo l'inadeguatezza e l'insufficienza degli strumenti in materia, rivelando, a un tempo, un'Unione al suo interno carente di solidarietà e riluttante a cooperare di fronte all'emergenza. In questi

termini, esemplari furono gli esigui ricollocamenti dei richiedenti asilo e, in generale, la mal gestita distribuzione degli oneri e delle responsabilità tra gli Stati membri. La mancanza di una politica migratoria europea comune, incisiva e coordinata pesò come mai fino a quel momento, mentre nel pieno dell'emergenza il Sistema di Dublino smascherava le sue insite debolezze. La risposta della Comunità, improvvisata ed emergenziale, non fu sufficiente a fronteggiare adeguatamente la crisi umanitaria in atto nel Mar Egeo e lungo Rotta Balcanica: l'installazione degli *hotspot* – colonna portante dell'Agenda sulla Migrazione del 2015 – si rivelò lenta e inefficiente, mentre le autorità di Atene e Roma accusavano il *volta spalle* dei Partner europei, impegnati ad erigere muri e recinzioni per difendere le proprie frontiere nazionali. Tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016 divenne quantomai lampante che l'impegno economico dell'Unione Europea in alcune regioni del mondo non fosse più sufficiente per scoraggiare le partenze e che i mezzi a sua disposizione necessitassero di una riforma urgente e strutturale: tra tutti, il Regolamento di Dublino.

L'ultima parte del capitolo si concentra sulla Dichiarazione congiunta Unione Europea-Turchia del marzo del 2016, fiore all'occhiello della politica di esternalizzazione delle frontiere, mettendo in evidenza la profonda vulnerabilità della parola data quando e qualora fossero mutate le circostanze politiche e, soprattutto, economiche necessarie alla messa in opera dell'Accordo. Analizzando i report e le testimonianze condivise da alcune organizzazioni internazionali operanti sul campo, l'elaborato esprime *poco velatamente* la perplessità che la Turchia fosse un Paese terzo sicuro cui delegare il controllo delle frontiere esterne, smontando l'assunto che la Comunità Europea non fosse a piena conoscenza della sistematica violazione dei diritti umani perpetrata dal Governo di Ankara nei confronti dei migranti e i richiedenti asilo trattenuti, a nome dell'Unione, nel territorio turco.

L'elaborato finale è l'esito di un'attività di ricerca e rielaborazione di volumi, documenti ufficiali dell'Unione Europea, dati, ricerche e articoli, che si è avvalsa del sostegno dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite di Belgrado (UNHCR Serba), in occasione del tirocinio svolto presso l'Ambasciata d'Italia a Belgrado tra il maggio e l'agosto del 2023. A tal fine, la visita presso alcuni dei campi profughi istituiti dall'UNCHR e co-gestiti dal Governo di Belgrado - concessa dall'Ambasciatore d'Italia in Serbia, Luca Gori e dall'Ufficio dell'UNHCR Serbia,

malgrado i numerosi impedimenti burocratici - è stata profondamente stimolante. In questi termini, attraverso il racconto delle vicende di ciò che rimane oggi della *Rotta Balcanica*, il confronto con la dura realtà della politica dell'esternalizzazione delle frontiere ha dato un volto, concreto e spietato, all'espressione "*Fortezza Europa*", confermando - una volta di più - la percezione che l'Europa stia affrontando una lenta ma irreversibile trasformazione demografica, culturale e sociale, oltre che economica e politica.



## PRIMO CAPITOLO

### L'EVOLUZIONE DEL REGIME MIGRATORIO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

#### **1.1 Dal secondo dopoguerra alla fine dei “*Trenta Gloriosi*”: i movimenti intra-europei e l'affermazione del principio di libera circolazione dei lavoratori nel nascente quadro comunitario**

Tra il secondo dopoguerra e la crisi petrolifera dei primi anni Settanta i Paesi industrializzati dell'Europa nord-occidentale furono trascinati da un processo di espansione economica fiorente. Negli anni successivi alla fine del conflitto, la produzione industriale in tutta l'Europa occidentale crebbe in maniera esponenziale: nel 1951 in diversi Paesi della regione la produzione industriale era già superiore di oltre il 70% rispetto al livello prebellico. L'industria meccanica, chimica e siderurgica – ad alta intensità di manodopera - divennero il settore trainante del ventennio, mentre l'innalzamento del livello di istruzione e la crescente mobilità sociale permisero a molti di passare ai colletti bianchi.

Mentre la produzione industriale raggiungeva livelli senza pari nella storia europea, i lavoratori autoctoni non erano sufficienti a coprire i posti vacanti poiché le riserve di manodopera erano limitate; inoltre, la popolazione locale non era più disposta ad accettare lavori malsani e mal pagati nell'agricoltura, nell'edilizia e nell'industria mineraria.

Per sopperire alla carenza di manodopera i governi dell'Europa nord-occidentale - in particolare Svezia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Gran Bretagna, Francia e Svizzera - fecero appello all'immigrazione. Lavoratori non specializzati e duramente sfruttati vennero reclutati dai Paesi dall'Europa meridionale quali l'Italia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia e in seguito la Jugoslavia; a partire dagli anni Cinquanta, anche la forza lavoro proveniente dalla Germania dell'Est iniziò a muoversi verso i Paesi di immigrazione, in particolare verso le industrie fiorenti della vicina Repubblica Federale Tedesca.

Inizialmente, i lavoratori provenienti dalle regioni del sudeuropeo vennero richiamati in buona parte nell'ambito di accordi bilaterali conclusi con i Paesi di immigrazione; in seguito, all'avanzare del processo di integrazione europea, il quadro normativo del fenomeno migratorio mutò, fino a diventare oggetto di uno sforzo coordinato - seppur difficoltoso - tra i Paesi della nascente Comunità Europea.

La migrazione interna all'Europa fu un fenomeno complesso che si consumò tra difficoltà, resistenza e riluttanza sia dei governi sia delle popolazioni in spostamento e di destinazione. Nel caso italiano, il Paese visse un'esplosione demografica durante il secolo precedente, raggiungendo i 47 milioni di abitanti nel secondo dopoguerra. Le distruzioni causate dal conflitto, il danneggiamento delle industrie, le perturbazioni economiche e la dilagante povertà gravarono significativamente sulla domanda di lavoro: nel marzo 1949, il numero di disoccupati in Italia era stimato a 4 milioni. Alcuni esponenti politici dell'epoca ritennero che, alla luce delle vacillanti condizioni del Paese, l'emigrazione figurasse come una “*vitale necessità*”<sup>1</sup>. Quella italiana fu la storia del più grande fenomeno di emigrazione di massa in tempi moderni: milioni di italiani lasciarono la penisola nel corso del XX secolo per motivi soprattutto economici, oltre che sociali e talvolta politici. In particolare, il secondo dopoguerra italiano segnò una fase particolarmente delicata nella storia del Paese, fatta di fermento sociale e sfide combattute sul piano politico in fragilissimi tempi economici. In questo quadro, alcune forze politiche – specie quelle più legate agli interessi popolari – si posero l'obiettivo di mettere il lavoro al centro della ricostruzione di un'Italia democratica. Tuttavia, la generale precarietà e gli elevati tassi di disoccupazione smentirono presto quest'aspettativa, e l'emigrazione figurò per molti come una scelta ormai obbligata.

Uno dopo l'altro, i governi italiani del secondo dopoguerra si posero in prima linea nel guidare una politica migratoria *aperta* che potesse favorire l'emigrazione delle massicce eccedenze di manodopera del Paese<sup>2</sup>. Ciononostante, alle pulsioni liberalizzatrici dell'Italia fecero da contraltare le politiche migratorie dei governi dell'Europa occidentale, che fino alla nascita della Comunità Economica Europea

---

<sup>1</sup> Emmanuel Comte, *The history of the European migration regime. Germany's strategic hegemony*, Routledg, Roma, 2018, p.14.

<sup>2</sup> Roberto Ventresca, “*Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'OECE e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*”, FancoAngeli, Roma, 2017, pp.95-102.

difese più o meno fermamente la volontà di mantenere il pieno controllo sui flussi di immigrazione e i mercati nazionali del lavoro. Nel corso dei successivi anni, infatti, alle spinte del Governo italiano – speranzoso di trovare uno sbocco migratorio per i numerosi disoccupati della penisola – si opposero i timori dei Paesi dell'Europa occidentale, preoccupati del possibile effetto destabilizzante di un afflusso eccessivo di manodopera straniera e non qualificata sul mercato del lavoro nazionale<sup>3</sup>.

Nell'immediato dopoguerra, l'accoglienza della manodopera proveniente dai Paesi per i quali l'emigrazione divenne un fattore determinante per la ripresa economica fu una questione puramente funzionale ai meccanismi di domanda e offerta di lavoro: lunghe e complesse trattative bilaterali diedero vita ad accordi di emigrazione che riconoscevano ai migranti le condizioni *minime* per il soggiorno all'estero, e sempre in stretta conformità con gli interessi economici dei Paesi industrializzati. Gli accordi di reclutamento limitavano l'immigrazione totale a una quota annuale, i permessi di lavoro erano temporanei e spesso limitati a specifici luoghi e settori professionali. Alcuni governi, come quello svizzero, stabilirono un termine temporale per la permanenza degli immigrati, sostituendoli con nuovi arrivi dopo pochi mesi, in modo da scongiurare insediamenti di lungo periodo.

Nel regime migratorio del dopoguerra non mancarono i primi segnali di rifiuto nei confronti dei lavoratori stranieri. Già nei tardi anni Quaranta, nella Alpi Marittime - al confine tra Italia e Francia - la presenza di un nucleo di immigrati italiani favorì un flusso costante di nuovi arrivi provenienti dall'Italia, che usarono i loro contatti, legami di parentela e informazioni locali per ottenere abitazione e lavoro. Nel febbraio 1947 gli abitanti di Cannes tappezzarono i muri della città con centinaia di cartelli che attaccavano “*quelli che boicottano le merci francesi in Italia e rubano il nostro lavoro in Francia*”<sup>4</sup>. In quel momento la domanda di lavoro locale era troppo debole per assorbire i lavoratori immigrati e il Prefetto delle Alpi Marittime stabilì, in ultimo, l'espulsione degli stranieri di *tutte* le nazionalità. Questo fu uno dei molti casi in cui l'eccesso della forza lavoro delle regioni dell'Europa meridionale non poté trovare

---

<sup>3</sup> Lorenzo Mechi, “La CECA come progetto sociale: gli anni della presidenza Malvestiti”, in Concetta Argiolas e Andrea Becherucci (a cura di), *La Politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2018, p.133.

<sup>4</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.15.

riscontro nemmeno in opportunità di emigrazione *temporanea* nei Paesi limitrofi. Questo limite strutturale – che ebbe alla base, da una parte, le forti correnti emigratorie e la necessità per molti di trovare un’occupazione anche lontano da casa, e dall’altra, la limitata capacità di assorbimento della manodopera dei mercati del lavoro e le resistenze dei Paesi di immigrazione – contribuì ad alimentare le tensioni durante i tempi di congiuntura economica e fragilità sociale che segnarono il dopoguerra europeo.

Nel quadro dei movimenti migratori che interessarono l’Europa occidentale nell’immediato dopoguerra, un fenomeno dalla portata titanica fu l’emigrazione dall’Europa dell’Est di 12 milioni di rifugiati. Molti di questi migranti erano tedeschi espulsi dall’Europa Centrale: nel corso del decennio tra il 1939 e il 1949, la Germania dell’Ovest ne ospitò 9.4 milioni, incrementando la propria popolazione del 20%<sup>5</sup>. La Turchia ne ricevette circa 945.000, mentre altri 570.000 migranti finirono in Italia e circa 300.000 in Austria. Nel corso degli anni successivi, l’immigrazione proveniente dall’Europa centrale continuò: la creazione della Repubblica Democratica Tedesca nell’ottobre 1949 e le riforme di stampo comunista generarono un costante flusso di migranti tra le due Germanie, passando dalle 129.000 nel 1949 alle 192.000 unità solamente l’anno dopo. Nel 1953, 331.000 migranti fuggirono dalla Germania dell’Est per raggiungere la Germania dell’Ovest<sup>6</sup>. L’arrivo dei migranti provenienti dalle regioni dell’Europa orientale coincise con la recessione economica di mezzo secolo ed ebbe conseguenze strutturali sui mercati del lavoro nei Paesi in cui vennero accolti: dal luglio 1948 all’ottobre 1949, in poco più di un anno, il tasso di disoccupazione nella regione dello Schleswig-Holstein, a nord della Germania, aumentò dal 2.5% al 22%. Dati analoghi colpirono anche altre regioni del Paese: in Sassonia e Baviera la disoccupazione passò dal 3.5% al 13%, mentre aumenti significativi nei tassi di disoccupazione furono registrati anche nelle città di Amburgo e Brema<sup>7</sup>.

Nel corso del secondo dopoguerra il severo e macchinoso controllo burocratico imposto dai governi di immigrazione, il massiccio intervento dello Stato nella gestione degli espatri, la complessità della documentazione richiesta per i permessi di lavoro e di soggiorno favorirono il sorgere di tensioni costanti nell’Europa nord-occidentale,

---

<sup>5</sup> Ivi, p.21.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ivi, p.23.



mentre aumentavano le ostilità anche dei Paesi di emigrazione. Le tensioni si consumarono anche internamente ai Paesi, tra esponenti politici più o meno distanti dalla causa migratoria.

In alcuni casi, invece, l'immigrazione divenne l'imperativo per il mantenimento della crescita economica e della stabilità demografica. Fu il peculiare caso della Francia, una nazione sottopopolata e con un vasto territorio, che aveva tentato di incrementare la popolazione promuovendo alcune politiche per la natalità, ma senza risultati significativi. In verità, per il Governo di Parigi l'immigrazione non era solo una risposta alle proprie esigenze economiche, ma anche una componente importante delle proprie responsabilità coloniali e post-coloniali. Nel 1946, il *Commissariat général du Plan* stimò che la Francia necessitava di 1.5 milioni di lavoratori *in più* al fine di mantenere la crescita economica del Paese<sup>8</sup>. A fronte della carenza demografica, occorreva dunque fare appello alla forza lavoro straniera. Nel corso degli anni Sessanta, il Governo di Parigi fu firmatario di una serie di accordi di reclutamento di manodopera conclusi oltre che con alcuni Paesi dell'Europa occidentale e mediterranea, anche con i governi di Algeri, Tunisi e Rabat. In particolare, nel 1947 l'Esecutivo parigino ridefinì lo status dell'Algeria come colonia con lo *Statut organique de l'Algérie*, attraverso cui conferiva la cittadinanza francese a tutti gli algerini, confermando il principio del libero movimento tra l'Algeria e la *métropole*. Come si vedrà nei paragrafi successivi, gli accordi bilaterali diedero vita a cospicui flussi di lavoratori che a partire dagli anni Settanta - e con maggiore intensità dagli anni Ottanta - iniziarono a fondare le prime comunità solidamente stabilizzate in Europa. In seguito, il lento ma progressivo insediamento delle comunità magrebine in Francia e negli altri Paesi industrializzati diverrà oggetto di numerose, sebbene vane, politiche di incentivo al rimpatrio volontario promosse dai governi europei all'acuirsi del quadro economico: come rivelerà lo studio, i tentativi degli Esecutivi europei difficilmente attecchiranno e si avviò, di contro, l'irreversibile processo di insediamento dei lavoratori magrebini e delle loro famiglie nei Paesi della Comunità.

Le prime iniziative volte ad agevolare la circolazione dei lavoratori tra i Paesi dell'Europa occidentale incontrarono una serie di difficoltà. In questa prima fase, la

---

<sup>8</sup> Ivi, p.16.

liberalizzazione della circolazione dei lavoratori dovette fare i conti con le resistenze di alcuni governi dell'Europa nord-occidentale, critici della concorrenza derivante dalla forza lavoro straniera e preoccupati dal rischio che le fluttuazioni economiche del dopoguerra, unite ad un regime migratorio più aperto, potessero esacerbare la disoccupazione interna. In Francia e Gran Bretagna i sindacati degli operai dimostrarono ostilità di fronte all'immigrazione di lavoratori non qualificati e provenienti dalle regioni più povere d'Europa, timorosi che tale fenomeno potesse ridurre i salari e implicare un deterioramento delle condizioni di lavoro. Inoltre, a partire dai primi anni Cinquanta, nel nordeuropeo le prime riforme sociali aumentarono i costi del lavoro e l'assunzione di manodopera straniera – nonché una maggiore libertà di movimento della stessa – rimase nella sala d'attesa delle agende politiche di molti governi. In aggiunta, la maggior parte dei Paesi di immigrazione era preoccupata che il principio del libero movimento dei lavoratori potesse cambiare il carattere nazionale delle proprie regioni, oltre che aggravare le tensioni sociali in tempi di recessione economica.

In sostanza, almeno fino alla fine degli anni Cinquanta, il peso di queste variabili gravò sulla volontà dei Paesi di immigrazione di mantenere il pieno controllo sull'ingresso di lavoratori stranieri e sulle dinamiche nazionali di domanda e offerta di lavoro, e la libera circolazione dei lavoratori finì per non incontrare il favore di nessuno dei Paesi dell'Europa industrializzata. Il mancato coordinamento delle priorità e il prevalere degli interessi nazionali tra i governi dell'Europa nord-occidentale finirono, in molti casi, per incrementare le tensioni vertenti attorno alla questione migratoria, poiché alla pressione demografica e la mancanza di opportunità di emigrazione dei Paesi più vulnerabili fecero da contraltare la riluttanza e le limitate opportunità di immigrazione rese disponibili dai governi dell'Europa nord-occidentale.

Per lungo tempo i governi e il sistema delle imprese hanno rappresentato i lavoratori migranti alle rispettive opinioni pubbliche come *ospiti di passaggio* che sarebbero emigrati docilmente quando e qualora non vi fosse più stato bisogno di loro. In questo quadro, agli occhi delle società accoglienti, la presenza di lavoratori temporanei e non accompagnati dalle famiglie garantiva precarietà, vulnerabilità e mancata integrazione, scongiurando il rischio che la forza lavoro straniera potesse rappresentare per esse un pericoloso onere economico. La mancanza di benefici sociali a favore dei lavoratori, la mancata implementazione di infrastrutture e politiche di

integrazione e la lontananza dalle famiglie rafforzava il carattere temporaneo del lavoro immigrato, assecondando le politiche immigratorie designate dai governi del Nord Europa. Nella Repubblica Federale Tedesca, la mancata attuazione di infrastrutture e modelli di integrazione a favore degli immigrati rispondeva pienamente alla volontà di evidenziare la temporaneità della loro presenza ed evitare l'insorgere di tensioni sociali dovute alla presenza di culture diverse<sup>9</sup>. Considerando l'immigrazione uno strumento puramente economico, il Governo di Bonn promosse il sistema dei *Gastarbeiter*, che prevedeva la continua rotazione di lavoratori stranieri in funzione del mantenimento dell'equilibrio tra offerta e domanda nel mercato del lavoro.

Negli anni successivi, i principali Paesi dell'Europa occidentale iniziarono a confrontarsi – e scontrarsi – sul terreno della gestione coordinata del regime migratorio.

### **I primi passi verso la liberalizzazione della circolazione dei lavoratori europei: i primi progetti tra difficoltà e fallimenti e la nascita della Comunità Economica Europea**

Nell'aprile del 1948 nacque a Parigi l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea. Sebbene fosse designata per controllare la distribuzione dei fondi del Piano Marshall tra i Paesi europei beneficiari, in seno all'organizzazione i leader europei discussero anche in merito all'adozione di azioni volte a facilitare il trasferimento dei lavoratori tra i Paesi dell'Europa occidentale<sup>10</sup>. Nello specifico, i Paesi abbozzarono l'impegno a adottare le misure necessarie per favorire la mobilità dei lavoratori, cooperando verso la progressiva rimozione alla libera circolazione delle persone tra i loro governi.

Tuttavia, lo squilibrio tra la capacità di impiego dei Paesi del Nord Europa e la massiccia portata dei flussi migratori provenienti dalle regioni meridionali del continente - unito alla perdurante riluttanza dei governi del Nord rispetto alle

---

<sup>9</sup> Eva Christina Müller-Praefcke, “La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione” in Elena Calandri, Giuliana Laschi, Simone Paoli (a cura di), *L'Europa si fa nelle crisi. Integrazione europea e crisi esterne prima e dopo Maastricht*, Il Mulino, Bologna, 2023, p.5.

<sup>10</sup> R. Ventresca, *Prove Tecniche d'Integrazione, op. cit.*, pp.93-125.

implicazioni derivanti dall'integrazione della forza lavoro straniera – prevalsero, e l'embrionale progetto di trasferire la cooperazione al livello *regionale* fallì.

L'apertura del regime migratorio fu oggetto di ulteriori sforzi tra i Paesi dell'Europa occidentale e rimase un tema prioritario anche all'avanzare dei primi progetti di integrazione europea: il 18 aprile 1951 dalla proposta del ministro degli Affari Esteri francese, Robert Schumann, nacque la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Furono sei i Paesi fondatori che diedero realizzazione al progetto e tracciarono la strada di un processo che negli anni successivi assumerà portata e rilevanza straordinarie: furono Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Italia i Paesi pionieri della nascente Comunità Europea.

Anche in questo contesto, l'individuazione di un'azione coesa tra i Governi per l'implementazione della maggiore libertà di movimento dei lavoratori divenne una questione prioritaria tra i leader politici, ma – come già in passato - fu compito difficile. Nel corso dei mesi successivi alla nascita della CECA, l'introduzione del principio di libero movimento limitato alla manodopera qualificata nei settori carbo-siderurgici divenne terreno di confronto – e ancora una volta, scontro – tra i governi europei. Il Belgio, che riscontrava profonde difficoltà nel reclutamento di lavoratori da impiegare nelle miniere, decise di impedire il libero passaggio dei lavoratori dal settore minerario a quello dell'acciaio, creando due permessi di lavoro distinti, ciascuno valido per un singolo settore<sup>11</sup>. Alle difficoltà del Belgio di reclutare lavoratori per le proprie miniere si sommava la riluttanza della Francia rispetto al progetto e il limite imposto della Germania volto a circoscrivere il libero movimento solamente ai lavoratori *specializzati*, escludendo così buona parte della forza lavoro migrante. Inoltre, all'inizio degli anni Cinquanta le industrie e i mercati del lavoro di alcuni Paesi di immigrazione non erano ancora sufficientemente strutturati né ampi per integrare una forza lavoro straniera *in libero movimento* tra i sei Paesi. Anche nel contesto della CECA, dunque, contro le spinte emigratorie dei Paesi del sudeuropeo – prima tra tutti l'Italia - continuò a prevalere la volontà politica dei Paesi di immigrazione di mantenere la piena sovranità sui rispettivi mercati del lavoro.

---

<sup>11</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.37.

Creata in una fase cruciale della Guerra Fredda, la CECA fu portatrice di un ben preciso progetto di stabilizzazione politica e, non di meno, *sociale* in Europa. Accanto alla normativa sul mercato comune del carbone e dell'acciaio e alle regole relative al funzionamento delle Istituzioni, infatti, il Trattato sulla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio conteneva anche una serie di disposizioni in materia di manodopera: norme di natura eterogenea concernenti aspetti come la libera circolazione dei lavoratori, l'impegno al miglioramento della sicurezza nei luoghi di lavoro, le garanzie contro la disoccupazione e il riadattamento dei disoccupati. Nel complesso, si trattava di misure che, pur giustificate da obiettivi di natura economica, ebbero effetti evidenti e concreti anche sul piano sociale<sup>12</sup>. Come dichiarato nel Trattato medesimo, attraverso la realizzazione un mercato comune del carbone e dell'acciaio la Comunità mirava a stimolare l'espansione e lo sviluppo economico e favorire, di conseguenza, l'incremento dell'occupazione e un generale miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei. Crescita e rapida diffusione della ricchezza furono i presupposti essenziali della stabilità ricercata dagli attori comunitari. Per cercare di accrescere la popolarità di un progetto – la CECA – che sin dall'inizio incontrò l'ostilità sia di una parcella consistente dell'industria sia dalla componente comunista del sindacato – venne istituito un Comitato Consultivo composto da rappresentanti imprenditoriali e sindacali e affiancato all'Alta Autorità, organo centrale della Comunità. Nel corso del negoziato sulla CECA, le delegazioni approvarono una serie di norme di rilievo sociale che – in seguito all'entrata in vigore del Trattato – iniziarono ad essere applicate con regolarità, fino a divenire elementi caratteristici del tessuto sociale comunitario. L'articolo 68, ad esempio, disponeva il divieto per le imprese della Comunità di erogare salari “anormalmente bassi” rispetto al livello generale della regione nella quale esse risiedevano<sup>13</sup>. Di rispettabile rilevanza fu anche l'impegno della CECA nella promozione

---

<sup>12</sup> L. Mechi, “La CECA come progetto sociale: gli anni della presidenza Malvestiti”, *op. cit.*, pp.129-152.

<sup>13</sup> Art. 68 par. 2 e 3 Trattato CECA “Salari nelle industrie del carbone e dell'acciaio”: “2. *L'Alta Autorità, quando riconosce che prezzi anormalmente bassi praticati da una o più imprese risultano da salari fissati da queste imprese ad un livello anormalmente basso rispetto al livello dei salari praticati nella medesima regione, rivolge a queste, sentito il parere del Comitato Consultivo, le raccomandazioni necessarie. Se i salari anormalmente bassi risultano da decisioni governative, l'Alta Autorità si consulta con il governo interessato al quale, in mancanza d'accordo, può, sentito il parere del Comitato Consultivo, rivolgere una raccomandazione.* 3. *L'Alta Autorità, quando riconosce che un ribasso dei salari cagiona, insieme, un peggioramento del tenore di vita della manodopera ed è impiegato come mezzo d'adeguamento economico permanente delle imprese o di concorrenza tra le imprese, rivolge all'impresa o al governo interessato, sentito il parere del Comitato Consultivo, una raccomandazione al fine di assicurare a carico delle imprese benefici alla manodopera che compensino questo ribasso*”.

della salute e della sicurezza sul lavoro: a partire dalla metà degli anni Cinquanta, l'impegno comunitario in quest'ambito iniziò ad ampliarsi anche attraverso l'estensione dei finanziamenti ad aspetti come la prevenzione e il miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori. La catastrofe mineraria di Marcinelle, dove nell'agosto 1956 persero la vita quasi 300 minatori, fece convogliare l'attenzione degli attori comunitari anche verso il fondamentale tema della sicurezza sui luoghi di lavoro. L'anno successivo alla tragedia fu istituito un Organo permanente per la sicurezza nelle miniere, composto da rappresentanti di Governo, imprenditori e sindacati di ciascuno Stato membro: tra il 1959 e il 1961 parte delle raccomandazioni emanate dall'Organo furono recepite dalle legislazioni degli Stati membri o trasformate in legislazione comunitaria<sup>14</sup>. Fu anche grazie a queste iniziative che – a partire da quegli anni - il numero degli incidenti mortali iniziò mostrare una tendenza alla riduzione<sup>15</sup>. Nel complesso, i traguardi raggiunti dall'Organo permanente furono positivi al punto da spingere a estenderne le competenze alle questioni di salute sul lavoro e creare un organismo analogo per i problemi di salute e sicurezza nell'industria siderurgica<sup>16</sup>.

Ancor più rilevante fu l'attività della Comunità in materia di edilizia popolare. Nei primi anni Cinquanta, i perduranti segni della guerra - le distruzioni causate dai bombardamenti, il lasciato delle operazioni belliche e l'interruzione delle costruzioni durante gli anni del conflitto - valsero sin da subito l'attenzione dell'Alta Autorità della CECA, che a partire dal 1954 avviò una serie di programmi di finanziamento dell'edilizia popolare. Le "case operaie" vennero progettate per rispondere alle esigenze di spazio, comfort e praticità al fine di risultare quanto più attraenti possibile per le famiglie di minatori a cui sarebbero state destinate. Infatti, se già l'impegno della CECA al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro mirava, in qualche misura, a rendere più attraenti i duri mestieri della carbosiderurgia – incentivando così la stabilizzazione della manodopera -, ancora più evidente divenne tale obiettivo nella ricostruzione degli alloggi abitativi per gli operai. Nel 1962, dopo otto anni di attività nel settore, l'Alta Autorità aveva stanziato complessivamente 150

---

<sup>14</sup> L. Mechi, "La CECA come progetto sociale: gli anni della presidenza Malvestiti", *op. cit.*, p.134.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> L. Mechi, "Les premières expériences de la CECA en matière de sécurité du travail: un modèle pour l'avenir", in Italo Rodomonti e Pierre Tilly, *De Rome à Marcinelle. Santé-sécurité, hier, aujourd'hui, et plus encore demain!*, Le Cri, 2006, pp.59-66.

milioni di ECU per la costruzione di circa 172.000 alloggi, concessi in affitto a basso costo ai lavoratori carbo siderurgici o riscattati da questi ultimi a condizioni particolarmente agevolate<sup>17</sup>. Il risultato dell'attività della CECA nell'ambito dell'edilizia abitativa fu sorprendente, soprattutto alla luce del fatto che tale attività non era prevista nel Trattato istitutivo: essa, infatti, fu fortemente incentivata dall'Alta Autorità, che promosse un'interpretazione estensiva delle norme che permettevano di intraprendere qualsiasi azione fosse necessaria per raggiungere gli scopi generali del Trattato medesimo. In questo contesto, miglioramento delle condizioni di vita ed espansione regolare della produzione furono le ancora utilizzate dalla Comunità per fare della ricostruzione delle case il *fiore all'occhiello* dell'attività comunitaria<sup>18</sup>.

Ciononostante, le norme che più tra tutte marcarono l'*orientamento sociale* della CECA furono quelle sul riadattamento della manodopera licenziata. Tra le più importanti novità introdotte in questo quadro vi fu l'istituzione di un fondo mirante a promuovere il ricollocamento della manodopera licenziata in conseguenza dell'attivazione del Mercato comune. Nato dalla volontà di risolvere un problema sociale – la disoccupazione –, il Fondo di riadattamento mirava a promuovere la mobilità geografica e professionale della manodopera al fine di aprire nuove possibilità occupazionali e favorire, contemporaneamente, una più efficiente distribuzione del fattore lavoro nel nuovo contesto del Mercato comune. Per questa sua posizione “di confine” tra l'economico e il sociale, la norma in questione venne individuata sin dall'inizio come una delle novità più significative introdotte del Trattato CECA. Quando verso la fine degli anni Cinquanta l'industria del carbone entrò visibilmente in crisi e un numero crescente di lavoratori venne espulso dal settore, gli Stati membri della CECA iniziarono a prendere in considerazione l'opportunità di rendere permanente il Fondo, trasformandolo in uno strumento mirato ad aiutare l'adeguamento della manodopera ai grandi cambiamenti strutturali dell'economia comunitaria<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> L. Mechi, “La CECA come progetto sociale: gli anni della presidenza Malvestiti”, *op. cit.*, pp.134-135.

<sup>18</sup> Ivi, p.135.

<sup>19</sup> A partire dalla fine degli anni Cinquanta la crisi del carbone assunse carattere strutturale, legato alla progressiva sostituzione con altre fonti energetiche: divenne presto chiaro che il ridimensionamento produttivo e occupazionale del settore sarebbe continuato ben oltre la scadenza della norma, prevista per il febbraio 1960.

Nel corso degli anni i meccanismi del Fondo di riadattamento mostrarono risultati positivi: l'incalzare della crisi del carbone - che rapidamente coinvolse indiscriminatamente tutti e sei i Paesi membri - contribuì ad alimentare le richieste di aiuti al Fondo, che passarono da un numero totale di lavoratori beneficiari dai circa 20.000 di inizio 1958 ai 110.000 del febbraio 1960<sup>20</sup>.

Per lungo tempo gli sforzi mossi dai Paesi in favore dell'apertura del regime migratorio vennero sistematicamente sommersi dal prevalere degli interessi e dei timori nazionali: la cooperazione si ridusse spesso in mera consultazione e le intenzioni rimasero su carta, senza riuscire a trasformarsi in piani concreti a favore dei lavoratori migranti. In questo quadro, alle priorità dei Paesi ad alta intensità demografica si contrapponevano le esigenze dei Paesi debolmente popolati, per i quali l'immigrazione era imperativamente legata alla ripresa economica. Inoltre, alcuni governi di immigrazione temevano che la libera circolazione dei lavoratori potesse avere implicazioni negative anche sulla sicurezza sociale, oltre che gravare sulla disoccupazione interna ed esacerbare il malessere in tempi di recessione economica. In sostanza, fu la contrapposizione degli interessi nazionali divergenti, tra gli altri fattori, ad ostacolare per diversi anni l'adozione di una strategia coordinata e coerente da parte dei governi europei.

Tuttavia, dalla metà degli anni Cinquanta il regime migratorio nei Paesi dell'Europa occidentale cambiò significativamente direzione. Il contesto geopolitico *in fieri* iniziò a dettare nuove esigenze nell'Europa occidentale e i leader politici dei principali Paesi di immigrazione ed emigrazione iniziarono a riconoscere l'importanza della cooperazione, attraverso il superamento dei contrasti e il coordinamento delle azioni. In questo quadro, il vento che soffiava da Est aveva reso indispensabile contenere le tensioni sociali nell'Europa mediterranea e centrale, al fine di prevenire il rischio che i lavoratori di queste regioni cedessero all'incalzante influenza di Mosca. In particolare, divenne imperativo tenere sotto controllo il contesto sociale e i lavoratori dei Paesi ad elevata importanza strategica, prima tra tutti l'Italia, il cui Partito Comunista era tra i più influenti e meglio strutturati d'Europa. Oltre al caso italiano, i leader dei governi del

---

<sup>20</sup> L. Mechi, *Les premières expériences de la CECA en matière de sécurité du travail: un modèle pour l'avenir*, op. cit., pp.59-66.



Nord temevano che gli elevati tassi di disoccupazione nelle regioni al confine con l'Unione Sovietica potessero rappresentare una minaccia non solo per la Repubblica Federale Tedesca, ma per l'intera Europa occidentale.

All'avanzare della Guerra Fredda e della formazione di blocchi contrapposti, dunque, tra i Governi dell'Europa occidentale iniziò a maturare l'idea che gli aggiustamenti derivanti dalla maggiore libertà di circolazione dei lavoratori sarebbero stati *meglio* gestiti all'interno di un quadro multilaterale. In questo contesto, i Paesi di immigrazione e di emigrazione avrebbero coordinato la politica migratoria attraverso sforzi coesi e incisivi, e le esigenze dei Paesi a forte pressione demografica ed elevato tasso di disoccupazione avrebbero finalmente trovato riscontro nel vicinato europeo.

Proprio a questo proposito, i primi di giugno del 1955 i sei Ministri degli Affari Esteri della “*Piccola Europa*”<sup>21</sup> si riunirono alla Conferenza di Messina con l'obiettivo di proseguire lungo la strada del processo di integrazione europea, in seguito al fallimento nell'estate 1954 di due importanti progetti che erano stati al centro del tavolo delle trattative negli anni precedenti. Da una parte, la bocciatura da parte del parlamento francese del Piano Pleven sulla Comunità Europea di Difesa (CED), un progetto importante che proprio la Francia aveva elaborato e proposto nel 1949: il Piano nacque con l'obiettivo di tracciare la strategia per riarmare il “*ventre molle*” del fronte occidentale attraverso un piano di collaborazione militare tra i Paesi, nel contesto del quale fosse però possibile monitorare il riarmo tedesco e l'eventuale rinascita del Paese. Dall'altra, il fallimento della Comunità Politica Europea, un progetto altrettanto ambizioso e legato alla realizzazione della CED, che specialmente l'Italia di Alcide De Gasperi aveva difeso e promosso, ma senza successo.

Alla conclusione della Conferenza – svoltasi in un clima impervio ma collaborativo tra i sei Paesi e per questo distintasi, nel corso della storia, per lo “*spirito di Messina*” - i Ministri resero nota la lunga risoluzione finale, nella quale affermavano la loro «*volontà di raggiungere una nuova tappa sulla strada della costruzione europea [...] in un primo tempo in campo economico [...], di perseguire nella stabilizzazione di*

---

<sup>21</sup> Parteciparono: Gaetano Martino per l'Italia, Jan Willem Beyen per i Paesi Bassi, Antoine Pinay per la Francia, Joseph Bech per il Lussemburgo, Walter Hallstein per la Repubblica Federale Tedesca e Paul-Henri Spaak per il Belgio.

*una Europa unita attraverso lo sviluppo di istituzioni comuni, la progressiva fusione delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune e la progressiva armonizzazione delle loro politiche sociali»<sup>22</sup>.*

Al termine dei lavori, i Sei Ministri istituirono una conferenza intergovernativa per redigere il trattato di quella che diverrà, nel volgere di due anni, la Comunità Economica Europea. Il 25 marzo 1957 nella sala degli Orazi e Curiazi del Campidoglio si riunirono i Ministri di Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Italia per la firma dei Trattati di Roma, che istituirono contestualmente la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM).

Nel corso della Conferenza di Messina - svoltasi parzialmente anche a Taormina -, emerse tra i Paesi della Comunità la volontà di tracciare il percorso verso il raggiungimento di un nuovo grande obiettivo, questa volta dalla portata *titanica*: la creazione del Mercato Interno Comune, uno spazio geografico e giuridico in cui tra gli Stati membri fossero eliminati gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali.

Si tracciò così la strada verso un traguardo dalla portata straordinaria e senza eguali nel passato, ma da raggiungere soltanto attraverso tappe graduali. Una delle tappe individuate per la creazione del Mercato Comune fu proprio la libera circolazione delle persone: essa avrebbe favorito la mobilità dei fattori produttivi, rendendo più efficiente l'allocazione delle risorse e rafforzando, in ultimo, l'interscambio economico tra i Paesi. Espansione economica, incremento dell'occupazione e miglioramento del tenore di vita: gli obiettivi fondamentali del Mercato Unico divennero l'orizzonte verso cui orientare gli sforzi dei Paesi membri e delle Istituzioni della Comunità.

Come in passato, anche nel contesto della CEE la liberalizzazione della circolazione dei lavoratori presentò limitazioni significative: i governi continuarono a dare priorità al mercato del lavoro nazionale, attingendo da quello comunitario solo in

---

<sup>22</sup> Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, articolo 2: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano".

via sussidiaria e in caso di necessità. Infatti, inizialmente fu prevista l'integrazione del lavoratore straniero solo nel caso in cui non fosse disponibile un cittadino del Paese ad occupare il posto vacante. Inoltre, la libertà di circolazione e residenza non fu una concessione *incondizionata*, ma venne subordinata ad eventuali restrizioni giustificate da motivazioni di sanità, sicurezza od ordine pubblico. Come emergerà anche dalle osservazioni proposte nei successivi paragrafi, nonostante le resistenze iniziali, i Paesi della Comunità apportarono ulteriori aggiustamenti normativi in direzione di una sempre più ampia libertà di circolazione dei cittadini comunitari.

L'affermazione del principio di libera circolazione per i lavoratori comunitari trovò maggiore compimento a partire dalla fine degli anni Sessanta: la fine dei *Trenta Gloriosi*, i tumulti nelle fabbriche, i disordini studenteschi e la messa in discussione del ruolo egemone degli Stati Uniti si accompagnarono a una crescente rivendicazione di una vera e propria *cittadinanza europea*, basata sulla libertà di movimento e sui diritti a essa associata. A partire dai primi anni Settanta, dunque, sotto questa duplice spinta politica e giuridica, la libertà di circolazione cessò di essere considerata esclusivo appannaggio dei soggetti economicamente attivi e si ampliò sia in termini di soggetti beneficiari sia in termini di effetti sociali, fino a trasformarsi – negli ormai inoltrati anni Novanta – in un *diritto* per tutti i cittadini degli Stati membri. Successivamente, il rafforzamento della dimensione *sociale* della Comunità Europea procedette attraverso un importante ampliamento del principio di libertà di circolazione a nuove categorie: studenti, pensionati, disoccupati e famiglie dei soggetti economicamente attivi divennero i nuovi beneficiari di un diritto che, nato per favorire la circolazione dei fattori di produzione all'interno della Comunità, dagli anni Novanta investì *tutti* i cittadini degli Stati membri.

Contemporaneamente all'arrivo di manodopera proveniente dall'Europa meridionale, negli anni Sessanta il processo di decolonizzazione originò cospicui flussi migratori di ritorno verso l'Europa: i dati stimano che tra il 1940 e il 1975 tra i 5,5 e gli 8,5 milioni di migranti di origine europea (tra personale amministrativo e militare di occupazione, nonché truppe ausiliarie e gruppi di popolazione locale che si erano posti al servizio delle potenze coloniali) rimpatriarono nel Vecchio Continente, spesso spinti da motivazioni economiche, reduci dai violenti combattimenti delle guerre di indipendenza oppure fuggiti dalle politiche di nazionalizzazione dei Paesi da poco

indipendenti<sup>23</sup>. L'Olanda dovette affrontare il ritorno di cospicue correnti di ex coloni in rientro dall'Indonesia, che gravarono sensibilmente sul mercato nazionale del lavoro, innalzarono i tassi di disoccupazione del Paese e pesarono sul sistema di welfare statale. In Portogallo confluirono i flussi migratori in ritorno dalle colonie africane (Angola, Mozambico, Capo Verde): secondo alcune stime, tra il 1974 e il 1976 circa mezzo milione di ex coloni portoghesi tornò in patria. In Gran Bretagna la crescita delle popolazioni provenienti dai Paesi del Commonwealth – composte da diverse etnie - proseguì anche nel corso dei successivi decenni: nel 1981 gli immigrati provenienti dalle colonie britanniche erano stimati a oltre due milioni<sup>24</sup>. D'altronde, vista l'affinità linguistica e culturale esistente, la fine del colonialismo aveva permesso agli abitanti delle ex colonie di emigrare verso quella che era stata per molto tempo la loro madrepatria.

Nell'arco dei *Trenta gloriosi* esaminati in questa sede (1945-1973), il numero dei profughi per motivi politici è ancora insignificante, ridotto principalmente agli esuli in fuga dal comunismo, gli unici ai quali la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati attribuisce il diritto di asilo. Come si vedrà nei paragrafi successivi, questo dato muterà al mutare dei tempi e delle circostanze politiche e belliche, nonché al tramontare della divisione del mondo in blocchi contrapposti.

Seppur fosse ancora precoce intendere le politiche migratorie in senso *europeo* o *comunitario* – poiché ancora materie di esclusiva competenza degli Stati – a partire dalla fine degli anni Sessanta le politiche migratorie nazionali conobbero un'evoluzione politica che portò con sé importanti riflessi di carattere internazionale. Tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, e sulla spinta della crisi petrolifera, tutti i principali Paesi industrializzati dell'Europa occidentale decisero di sospendere i canali di reclutamento della manodopera straniera, dando slancio a un nuovo corso della politica migratoria europea.

---

<sup>23</sup> Pietro Basso e Fabio Perocco, "Immigrazione e trasformazione sociale dell'Europa: una svolta epocale e le sue prospettive" in *Perspectiva, Revista do centro de ciências de educação*, vol.38, no.4, p.5.

<sup>24</sup> Rinus Pennix, "International Migration in Western Europe since 1973: Developments, Mechanisms and Controls", in *The International Migration Review* vol.20, no.4 (1986), p.953.

## 1.2 Dallo shock petrolifero del 1973 al 1980: le correnti migratorie extracomunitarie e il mutamento degli equilibri economici e politici della Comunità

Il 1973 fu segnato dallo scoppio della guerra arabo-israeliana del Yom Kippur. Lo shock petrolifero dei primi anni Settanta ebbe un impatto destabilizzante sugli equilibri economici europei, già sottoposti a forti sensioni dalla fine del decennio precedente, riducendo drasticamente il fabbisogno di manodopera. Nei Paesi più industrializzati, il declino della domanda di beni e servizi generò un calo della domanda di lavoro; in questo contesto, l'immigrazione di nuovi lavoratori minacciava di provocare una riduzione dei salari e un'esplosione della disoccupazione. L'incertezza e il disorientamento sembravano porre fine alle illusioni intorno alle possibilità di uno sviluppo economico e sociale ininterrotto, e quella crescita che aveva segnato il decennio precedente con i suoi *miracoli economici* e con il diffondersi di una *società del benessere* sembrava prossima al tramonto<sup>25</sup>.

Le restrizioni all'immigrazione furono, in altri termini, l'annuncio della fine dei *Trente Glorieuses*. Il risultato più evidente e più costoso sul piano sociale furono i licenziamenti di massa, che colpirono soprattutto i settori produttivi della grande impresa, nonché quei distretti che nel ventennio precedente avevano catalizzato le massicce ondate migratorie. A partire dalla fine degli anni Sessanta e con maggiore slancio dopo il 1973 i Paesi dell'Europa nord-occidentale iniziarono uno alla volta ad invocare lo stop all'immigrazione: alla Svizzera (1970), alla Gran Bretagna (1971) e alla Svezia (1972) seguirono il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo e la Francia (1974). Il 23 novembre 1973 il Governo di Bonn annunciò la fine dei reclutamenti, nonché del sistema che per quasi venti anni aveva visto l'arrivo dei *Gastarbeiter*<sup>26</sup>.

Le politiche di reclutamento di manodopera avviate nell'immediato dopoguerra dai principali Paesi di immigrazione vennero gradualmente sospese e *quel* regime migratorio mutò: lo slogan "*zero immigration*" e le misure restrittive introdotte dai governi europei mirarono ad arrestare l'ingresso ai lavoratori provenienti dai Paesi *non*

---

<sup>25</sup> Antonio Varsori, *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp.9-10.

<sup>26</sup> E. C. Müller-Praefcke, "La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione", *op. cit.*, 2023, p.5.

appartenenti alla Comunità Economica Europea e introdurre norme più severe in materia di soggiorno e di lavoro per gli immigrati già insediati<sup>27</sup>. Tra questi ultimi figurarono i lavoratori provenienti da Portogallo, Spagna, Grecia, Germania dell'Est, Jugoslavia e Turchia, nonché coloro che durante il ventennio precedente furono i protagonisti dei corridoi di manodopera reclutata dai governi nordeuropei. Si tracciò così il percorso verso una fase di *restrizionismo migratorio* largamente condiviso tra le agende politiche dell'Europa occidentale, la cui (dubbia) resa porterà i governi e le Istituzioni della Comunità a interfacciarsi con un fenomeno che diventerà, a tratti, *ingovernabile*.

In realtà, la nuova traiettoria del regime migratorio ebbe ragioni prioritariamente *politiche*: ne fu prova il fatto che in tutti i Paesi dell'Europa occidentale le misure restrittive vennero invocate *prima* della recessione economica causata dallo shock petrolifero<sup>28</sup>. Già tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta la presenza dei lavoratori extra-comunitari ed extra-europei aveva raggiunto volumi che non passarono inosservati alle società dell'Europa occidentale. La stessa classe imprenditoriale – che aveva sostenuto le politiche di reclutamento di manodopera straniera (non solo perché *necessaria* ma anche poiché più incline ad assecondare le esigenze padronali) - adottò una scelta di controtendenza rispetto agli anni precedenti poiché, a sorpresa, anche i lavoratori stranieri avevano dato il loro contributo nel ciclo di lotte e disordini che scoppiò nei principali stabilimenti industriali europei al finire degli anni Sessanta<sup>29</sup>. In questo clima – e ormai tramontati i tempi della grave carenza di manodopera -, gli ambienti imprenditoriali virarono la propria strategia verso una più prudente valutazione sulla convenienza di assumere *altri* lavoratori stranieri<sup>30</sup>.

Un importante limite strutturale che colpì i Governi dell'Europa occidentale fu la riduzione della capacità di assorbimento della manodopera da parte dei mercati del lavoro: nel caso francese, a seguito della crisi petrolifera, il Paese non riuscì più a garantire un mercato del lavoro *inclusivo* né capace di integrare l'intera forza lavoro

---

<sup>27</sup> Marcin Gonda, Magdalena Lesinska, Marta Pachocka (a cura di), "Relations between immigration and integration policies in postwar Europe", in Maciej Duszczuk, Marta Pachocka, Dominika Pszczółkowska (a cura di), *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*, Routledge, London, 2020, p.27.

<sup>28</sup> Simone Paoli, *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*. Mondadori, Milano, 2018, p.32.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

straniera presente sul proprio territorio. La Francia, in particolare, fu minata da una disoccupazione di massa che interessò principalmente giovani lavoratori immigrati privi di preparazione e specializzazione professionale: nel 1979, il 54% degli immigrati disoccupati proveniva dalla regione del Magreb<sup>31</sup>. Nella Repubblica Federale Tedesca, nel settembre 1975 il tasso di disoccupazione aumentò del 154% e interessò, in gran parte, i lavoratori immigrati<sup>32</sup>. L'eccesso della popolazione straniera e priva di occupazione rischiava di diventare per i governi ospitanti un pericoloso onere economico, gravante sulle politiche sociali e i sistemi nazionali di welfare.

La recessione economica del 1973 fece da detonatore al *fermento sociale* nato già alla fine degli anni Sessanta. Nelle società dell'Europa occidentale iniziarono a diffondersi le prime pulsioni xenofobe, le polemiche sull'impatto degli immigrati sui sistemi di welfare e la necessità di ridimensionare la manodopera, soprattutto *straniera*, in una fase economica meno espansiva. La diversificazione della composizione etnica e culturale dei flussi migratori<sup>33</sup> e le congiunture emerse nel mondo dell'industria tra i lavoratori nazionali e quelli stranieri - soprattutto magrebini in Francia e turchi nella Repubblica Federale Tedesca -, alimentarono la crescente resistenza delle comunità di accoglienza al fenomeno migratorio. In questo contesto, in alcuni conglomerati urbani dell'Europa occidentale – specialmente in Francia - crebbero anche i primi sentimenti antiarabi contro le comunità algerine, tunisine e marocchine.

In questo mutato quadro, fattori quali l'aumento dei tassi di immigrazione, la diversificazione delle fonti di provenienza e la crescente perdita di controllo governativo sui canali di ingresso contribuirono a un graduale cambiamento nella percezione sociale del fenomeno, nonché a una sua crescente politicizzazione.

### **La *rinascita* dell'Europa mediterranea e l'inversione dei cicli migratori**

Gli anni Settanta prefigurarono le tendenze migratorie che si intensificarono nel corso dei successivi decenni: le attitudini, che inizialmente apparvero congiunturali, nel lungo periodo si confermarono come dati *strutturali*.

---

<sup>31</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.138.

<sup>32</sup> Ivi, p.128.

<sup>33</sup> Si analizza in seguito l'origine dell'immigrazione magrebina nell'Europa occidentale.

Specularmente ai profondi cambiamenti che interessarono la struttura economica e sociale dell'Europa occidentale nel corso degli anni Settanta, in alcuni Paesi dell'Europa mediterranea il miglioramento del quadro economico e, in alcuni casi politico, facilitò per molti lavoratori emigrati la scelta di tornare a casa. Contemporaneamente, l'aumento del livello della vita e delle condizioni sociali finì per indebolire le spinte migratorie dei cittadini europei.

In Italia e in Spagna, Paesi con una lunga tradizione di esportazione di manodopera, lo sviluppo economico e l'introduzione di nuovi meccanismi di welfare<sup>34</sup> - uniti al deterioramento delle opportunità di impiego e le misure di restrizione all'immigrazione nei Paesi industrializzati – resero *attraente* il mercato del lavoro nazionale, richiamando massicce correnti di manodopera emigrata nel corso dell'ormai *vecchio* regime migratorio<sup>35</sup>. Anche la stabilità politica determinata dal crollo delle dittature in Spagna, Grecia e Portogallo (nonché, nel corso degli anni Ottanta, dall'adesione di questi Paesi alla Comunità Economica Europea) concorse al miglioramento delle condizioni di vita e al richiamo dei lavoratori connazionali dagli altri Paesi europei.

L'Italia sperimentò il “*miracolo economico*”: sebbene il Paese avesse accusato gli effetti della congiuntura negativa, gli investimenti pubblici nelle aree depresse e la maggiore disposizione delle risorse ai fini dell'assistenza sociale incrementarono le prospettive del mercato nazionale del lavoro e le condizioni di vita anche nelle regioni meridionali del Paese. Contemporaneamente, la libera circolazione dei lavoratori era garante di illimitate opportunità di movimento all'interno dell'area comunitaria, incoraggiando spostamenti temporanei tra i luoghi di origine e i luoghi di destinazione. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, infatti, all'interno della Comunità Europea le tendenze migratorie iniziarono ad assumere un carattere *fluente* e furono largamente facilitate dal regime di libera circolazione: la liberalizzazione della possibilità di movimento e la rimozione dei vincoli sostanziali alla circolazione delle persone

---

<sup>34</sup> Gli effetti dello sviluppo economico e industriale avvenuto durante il “boom economico” tra la metà degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta consentirono all'Italia di posizionarsi tra le più grandi potenze industriali del mondo: investimenti produttivi elevati, stabilità monetaria ed equilibrio nella bilancia dei pagamenti crearono i presupposti per la rapida industrializzazione e crescita economica per il Paese.

<sup>35</sup> 125.168 persone tornarono in Italia nel corso del solo anno 1973.



all'interno dell'area comunitaria permisero a migliaia di lavoratori di dirigersi verso i Paesi economicamente più avanzati e, contemporaneamente, di ritirarsi più facilmente dalle regioni che sperimentarono una fase di stagnazione o di recessione economica.

In questo quadro, già a partire dai tardi anni Settanta gli Uffici per l'immigrazione di Francia, Belgio, Svezia, Svizzera e Danimarca - anche alla luce dello stop alle politiche di reclutamento di manodopera straniera adottate all'inizio del decennio - iniziarono a registrare un significativo calo degli immigrati europei presenti nei rispettivi territori. I governi di Copenaghen e Parigi sperimentarono una significativa riduzione di lavoratori greci e spagnoli, e tendenze analoghe riguardarono anche gli altri Paesi del nordeuropeo<sup>36</sup>. L'Olanda e la Repubblica Federale Tedesca furono le uniche due eccezioni a registrare un aumento dell'ingresso degli immigrati comunitari fino al 1980; dall'anno successivo, invece, il fenomeno entrò in declino anche in queste regioni e le tendenze migratorie si pareggiarono con quelle degli altri Paesi dell'Europa occidentale. In questo quadro, anche la popolazione italiana emigrata si ridusse drasticamente in alcuni Paesi (come in Svizzera), mentre rimase stabile in altri, come nella Repubblica Federale Tedesca fino agli inizi degli anni Ottanta<sup>37</sup>.

In sostanza, a seguito dello shock petrolifero del 1973 le statistiche migratorie relative ai Paesi dell'Europa mediterranea, tra cui Italia, Spagna e poi Grecia e Portogallo, stimarono che le partenze da questi Paesi calarono significativamente e furono - specialmente nei casi italiano e spagnolo - numericamente surclassate dai massicci flussi di rientro dei lavoratori emigrati durante il regime migratorio del dopoguerra<sup>38</sup>. In un contesto europeo in cui le opportunità di lavoro si stavano significativamente riducendo a causa della recessione economica, il trasferimento negli altri Paesi della Comunità in cerca di migliori opportunità di impiego figurò gradualmente come una prospettiva sempre meno attraente, mentre il ritorno in patria divenne la scelta accolta da un numero sempre più consistente di lavoratori.

In sostanza, nel corso degli anni Settanta le correnti migratorie interne all'Europa assunsero caratteristiche che si posero in netta controtendenza con quelle dei decenni

---

<sup>36</sup> R. Penninx, "International Migration in Western Europe since 1973", *op. cit.*, p. 951-956.

<sup>37</sup> Ivi, p.957.

<sup>38</sup> Ivi, p. 960.

passati, anticipando gradualmente il corso delle migrazioni che si sviluppò negli anni Ottanta e Novanta.

### **L'immigrazione magrebina in Europa: origine, sviluppo, nuove direzioni**

Oltre al rimpatrio dei cospicui flussi di manodopera che gradualmente ripopolarono i Paesi dell'Europa mediterranea sfruttando le migliori condizioni economiche e di vita, iniziò a *rafforzarsi e stabilizzarsi*, seppur attraverso un processo di tappe intermedie, un'altra corrente migratoria, originatasi durante il decennio precedente al di fuori del continente europeo<sup>39</sup>.

L'origine della migrazione proveniente dall'Africa settentrionale precedette la seconda metà del XX secolo<sup>40</sup>; tuttavia, il fenomeno si sviluppò con maggiore intensità durante il periodo tra l'indipendenza dei Paesi del Magreb (Marocco e Tunisia nel 1956, Algeria nel 1962) e la crisi petrolifera del 1973: questa fase fu caratterizzata

---

<sup>39</sup> Fino agli anni Settanta, la direttiva *principale* dei flussi migratori fu l'asse Sud-Nord, ma si sviluppò principalmente all'interno dello stesso continente europeo: i movimenti migratori provenienti dall'Africa del Nord, per quanto rilevanti, rimasero comunque secondari – per numero di persone coinvolte – rispetto a quelli intra-europei.

<sup>40</sup> La migrazione magrebina in Europa occidentale ebbe origine con la colonizzazione dell'Africa settentrionale da parte delle potenze coloniali europee. Già a partire dalla fine del XIX secolo, i primi ambulanti algerini vennero segnalati in alcune città francesi e all'inizio del XX secolo circa 5000 lavoratori algerini erano impiegati nelle fabbriche di Parigi, Marsiglia e nella regione del Pas-de-Calais. Durante la Prima guerra mondiale la Francia ricorse ai lavoratori coloniali per le proprie fabbriche e cantieri, mentre circa 300.000 di essi vennero arruolati direttamente nell'esercito, dove molti trovarono la morte. Terminata la guerra, la ricostruzione del Paese e il rilancio economico resero urgente la richiesta di manodopera supplementare: tra il 1919 e il 1924 circa 100.000 tra lavoratori algerini e in minoranza marocchini e tunisini fecero ingresso in Francia. Dopo lo stop all'immigrazione dei lavoratori coloniali a causa della crisi economica del 1929, con l'avvento della Seconda guerra mondiale riprese largamente il reclutamento in massa di lavoratori magrebini da destinare alle fabbriche o ai fronti di combattimento. Al capitolare del conflitto, l'Ufficio nazionale dell'immigrazione iniziò a reclutare altri immigrati della regione da impiegare nelle miniere e nell'industria; a questo proposito, la Francia riconobbe agli algerini la libertà di ingresso nel Paese, comportando profondi cambiamenti nelle caratteristiche dell'emigrazione algerina: mentre prima era costituita da soli uomini, da allora essa riguardò anche le famiglie. L'immigrazione marocchina e tunisina, che non beneficiò della medesima libertà di circolazione, rimase relativamente limitata, spesso composta da clandestini reclutati dalle imprese francesi in seguito alle raccomandazioni di compatrioti già presenti in Francia. Fino agli anni Cinquanta l'immigrazione magrebina in Francia si era plasmata sulla base delle necessità dei governi francesi, assecondando le loro priorità economiche e belliche. L'indipendenza del Marocco e della Tunisia (1956) intensificarono i flussi migratori verso l'Europa occidentale, che nel corso degli anni Sessanta divennero oggetto di accordi bilaterali tra i leader europei e i Paesi esportatori di manodopera. Tra il 1962 e l'avvento della crisi energetica, più di 450.000 lavoratori emigrarono verso Francia, Germania, Belgio e Paesi Bassi, Paesi scandinavi, Austria, Svizzera Italia, Spagna e Gibilterra.

dall'insediamento e il consolidamento della migrazione magrebina in alcuni Paesi dell'Europa occidentale, in particolare in Francia, in Belgio e in Olanda.

Nel corso degli anni Sessanta – durante la grande trasformazione economica e industriale dell'Europa occidentale - lo sviluppo della migrazione magrebina nei Paesi del nordeuropeo fu fortemente incoraggiato sia dai governi della regione - interessati ad alleviare gli elevati tassi di disoccupazione nei propri Paesi<sup>41</sup>- sia da quelli europei, ed avvenne attraverso accordi bilaterali per il reclutamento e l'allocazione della manodopera nei Paesi industrializzati.

Nel caso algerino, il regime di libera circolazione tra la Francia e il Governo di Algeri – istituito nel 1947 e consolidato con gli Accordi di Evian del 1962 – facilitò lo spostamento oltre il Mediterraneo per quasi 300.000 cittadini algerini solamente nel 1963<sup>42</sup>. Anche il Governo di Tunisi supportò attivamente l'emigrazione della manodopera nazionale, siglando accordi bilaterali con la Francia nel 1963 e con la Repubblica Federale Tedesca nel 1965; ulteriori accordi per il reclutamento della forza lavoro tunisina furono conclusi con i governi di Bruxelles (1969) e Amsterdam (1971), ma non condussero a movimenti migratori particolarmente massicci verso questi Paesi. Gli anni successivi al *boom economico* europeo portarono a un'impennata anche dell'emigrazione marocchina, altresì stimolata da accordi di reclutamento stipulati con i governi di Parigi e Bonn nel 1963 e con Bruxelles nel 1964.

L'emigrazione dalla regione magrebina fu dettata da contingenze sia interne che esterne all'area e fu il risultato della sovrapposizione di un difficile contesto economico, sociale e politico: alle scarse opportunità di impiego dopo l'indipendenza dei Paesi, si accompagnarono gli elevati tassi di disoccupazione e una crescita demografica elevata e rapida, compresa tra il 2.5% e il 3% annuo, a cui fecero da contraltare la debole spesa pubblica e gli insufficienti investimenti sociali da parte dei Paesi dell'area. Il fallimento delle riforme agrarie e la prolungata siccità di alcune aree della regione, nonché la mancanza di strumenti agricoli avanzati, concorsero ad alimentare l'impoverimento dei contadini e il loro esodo dalle campagne. Nelle grandi città l'urbanizzazione alimentò la proliferazione di abitazioni insalubri e fu specialmente nelle aree metropolitane che

---

<sup>41</sup> Ivi, p.11.

<sup>42</sup> Ibidem.

si marcarono le disparità sociali tra gli strati della popolazione, che si accompagnarono alla dilagante povertà di molte famiglie. Ad un contesto sociale profondamente fragile fecero da cornice le congiunture economiche – alimentate dal crollo del prezzo delle materie prime, nonché dagli effetti della crisi del Golfo -, aggravate dalle spese sostenute dagli Stati per finanziare i conflitti locali (come la guerra del Marocco nel Sahara occidentale tra il 1975 e il 1991, in cui confluirono anche gli interessi delle altre potenze dell'area, Algeria e Mauritania). Infine, le crescenti tensioni tra i governi dell'area (le congiunture politiche tra Marocco e Algeria portarono alla chiusura della frontiera comune nel 1962 e al tramonto delle tradizionali migrazioni temporanee tra i due Paesi<sup>43</sup>), l'elevato debito estero della regione, l'allarmante disimpegno economico e la mancanza di pianificazione e investimenti di lungo periodo, nonché le forme di privatizzazione *selvaggia*, alimentarono le aspirazioni di emigrazione delle popolazioni della regione.

La migrazione proveniente dalla regione del Magreb si distinse per alcuni tratti peculiari: le contingenze economiche della regione costrinsero ad una migrazione per motivi di lavoro e di famiglia, mentre le richieste di asilo furono pressoché assenti. L'ingresso e il soggiorno non legale si affermarono come una caratteristica *endemica*, a cui fecero da contrasto politiche di ammissione e cittadinanza restrittive, accompagnate da frequenti sanatorie. Uno degli aspetti più rilevanti nell'analisi della migrazione nordafricana fu il basso tasso di ritorno in patria: le politiche di incentivo al ritorno dei migranti nei Paesi di origine – oggetto di analisi nei paragrafi successivi – furono pressoché prive di successo tra le comunità magrebine presenti in Europa. Comparati ai lavoratori migranti del Mediterraneo settentrionale, i lavoratori algerini, tunisini e marocchini furono meno inclini al rientro in patria a causa, soprattutto, del perdurare del grave quadro economico e sociale in alcuni Paesi della regione. Dalla fine degli anni Settanta e durante tutti gli anni Ottanta la componente magrebina aumentò significativamente nei Paesi europei, dove si stabilizzò, abbandonando il carattere temporaneo che aveva distinto il regime migratorio del dopoguerra<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Questo dato si riflette nella riduzione della comunità immigrata marocchina in Algeria: mentre si stima che 215.000 migranti marocchini vivessero in Algeria nel 1960, solo 85.000 erano rimasti nel 1970 e ancora meno negli ultimi decenni.

<sup>44</sup> R. Pennix, "International Migration in Western Europe since 1973", *op. cit.*, p.960.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta le tendenze migratorie in Europa assunsero caratteri inediti: le correnti migratorie provenienti dal Magreb iniziarono a dirigersi incalzantemente verso l'Europa meridionale, avviando un irreversibile processo che vide *anche* questa regione – tradizionalmente esportatrice di manodopera - trasformarsi gradualmente in terra di immigrazione.

### **La trasformazione dell'Europa mediterranea da terra di emigrazione a terra di immigrazione**

A partire dalla metà degli anni Settanta, i Paesi dell'Europa mediterranea iniziarono la loro graduale trasformazione in Paesi di *immigrazione*.

A partire da questo momento, la pressione migratoria finì per indirizzarsi verso Paesi con ordinamenti meno restrittivi - tra cui l'Italia - dove, nel frattempo, radicali processi di ristrutturazione economica e sociale favorirono l'emergere di nuove nicchie nel mercato del lavoro che l'offerta nazionale non era più in grado di colmare. Contemporaneamente, nei tradizionali Paesi di immigrazione le catene migratorie non si spezzarono ma si *rimodellarono*, sfruttando le fessure di sistemi giuridici e costituzionali di matrice genericamente liberale – a cui si associa l'esplosione dei ricongiungimenti familiari e delle domande di asilo – e le falle di sistemi di controllo migratorio ancora assai rudimentali, determinando così una crescita progressiva di ingressi clandestini e fraudolenti e, soprattutto, soggiorni irregolari.

Al sopraggiungere della recessione economica, la chiusura dei canali di reclutamento e impiego di manodopera proveniente dai Paesi non appartenenti alla Comunità, il restringimento della regolarizzazione degli immigrati illegali e le dimostrazioni di resistenza contro le comunità immigrate crearono condizioni difficili per l'immigrazione in Europa, ma non la *fermarono*.

Le politiche europee volte a contrastare l'ingresso di nuovi migranti finirono per *trasformare* l'immigrazione piuttosto che *arrestarla*: una delle più importanti novità che caratterizzò il regime migratorio europeo ed Euro-Mediterraneo durante gli anni Settanta fu l'ampliamento del fronte dei Paesi di accoglienza. I percorsi migratori,

infatti, vennero *reindirizzati* verso i Paesi dell'Europa mediterranea, dove l'immigrazione fu veicolata e facilitata da una serie di fattori determinanti.

Il riorientamento verso l'Europa mediterranea fu stimolato dai cambiamenti – osservati in precedenza - dettati dalla crescita economica senza precedenti avvenuta in alcuni Paesi della regione, accompagnata dalla stabilità politica determinata dalla fine dei regimi dittatoriali in Portogallo, Grecia e Spagna. Contemporaneamente, occorre evidenziare come l'immigrazione nella regione sia stata ampiamente facilitata anche dall'insufficienza e l'impreparazione dei policy makers nel fronteggiare la novità del fenomeno migratorio e dalla mancanza, pertanto, di una organica legislazione e di una effettiva politica di controllo, di gestione e infine regolarizzazione dei flussi migratori.

Dunque, nel corso degli anni Settanta i Paesi *in rinascita* dell'Europa mediterranea (specialmente l'Italia e la Spagna) divennero a loro volta Paesi *di accoglienza*, ai quali le correnti migratorie provenienti *principalmente* dal bacino meridionale del Mediterraneo si rivolsero domandando lavoro e residenza. Contemporaneamente, anche la riduzione degli espatri e il crescente fenomeno delle immigrazioni di ritorno giocarono un ruolo statistico importante nella transizione del bacino mediterraneo da terra di emigrazione a nuova area di immigrazione.

In Italia, l'inversione della tendenza del saldo migratorio trasse origine dalla nascita, tra la fine degli anni Sessanta e la metà degli anni Settanta, e in seguito lo sviluppo di due nuovi corridoi migratori (oltre alla già rilevante crescita di studenti stranieri). Il primo ebbe come protagonisti gli uomini e fu originato nei Paesi mediterranei vicini: Egitto, Marocco, Tunisia e Jugoslavia. Una parte di essi trovò impiego nell'industria, mentre la maggioranza si inserì nel settore primario e nel terziario dequalificato. Il secondo corridoio si compose prevalentemente di donne: alcune provenivano dalle vecchie colonie del Paese, come Etiopia e Somalia, mentre altre da Paesi africani e asiatici di religione cattolica, come Capo Verde e Filippine; confluirono, in buona parte, nel settore della collaborazione domestica.

La trasformazione della penisola in terra di immigrazione arrivò a compimento nel decennio intercorso tra la metà degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta, quando alle già presenti filiere si aggiunsero le pulsioni migratorie dell'Europa orientale e dell'Africa subsahariana.

Come anticipato in precedenza, l'evoluzione del quadro migratorio nell'area mediterranea e l'avvio di una politica di sostanziale apertura dei flussi migratori furono l'esito di un processo di *reindirizzamento* dei processi migratori stessi: non è un caso, infatti, che i governi dei tradizionali Paesi europei di immigrazione accolsero con favore (e tacitamente sostennero) il nuovo corso migratorio in Europa. Indaffarati in un difficile sforzo di contenimento dei flussi – motivati dalle condizioni precarie dei rispettivi mercati del lavoro, dalla deindustrializzazione e dalla crescente resistenza delle opinioni pubbliche alla questione migratoria –, i Paesi dell'Europa nord-occidentale videro nella regione meridionale del continente una “*conveniente valvola di sfogo per l'immigrazione*”<sup>45</sup>.

L'Italia fu tra i primi Paesi mediterranei a trasformarsi rapidamente nella nuova destinazione per i flussi migratori, seguita più tardi dalla Spagna. Tra il 1975 e il 1981 l'Italia registrò un aumento del 67.6% della popolazione immigrata proveniente dalle regioni esterne alla Comunità. Nel corso dei successivi anni, l'estrema porosità dei confini marittimi e terrestri della Penisola avrebbe consentito l'ingresso ad un cospicuo flusso di migranti provenienti soprattutto dalla regione magrebina, oltre che dalla Turchia e dall'Africa subsahariana<sup>46</sup>. Analogie in questi termini riguardarono anche il Governo di Atene, che nello stesso periodo registrò un aumento del 61.7%; infine, fenomeni simili interessarono anche la Spagna e, più tardi, il Portogallo.

I dati, già significativi, non tennero conto degli immigrati irregolari poiché molti di essi trovarono occupazione nei settori più informali e meno organizzati dell'economia, sfuggendo così alle stime ufficiali<sup>47</sup>: furono molti i lavoratori marocchini, algerini, tunisini e turchi impiegati nei settori a forte bisogno di manodopera poco qualificata e a bassa retribuzione (che gli autoctoni tendevano a rifiutare), e che vennero spesso praticati nell'ampia economia sommersa dei Paesi dell'Europa meridionale. I massicci flussi migratori verso i Paesi del Mediterraneo si rafforzarono in un periodo che combinava politiche restrittive e una notevole domanda di lavoro trainata dalla crescita economica che la regione stava sperimentando, e questo spiegò in

---

<sup>45</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, *op. cit.*, p.55.

<sup>46</sup> Ivi, p.57.

<sup>47</sup> R. Penninx, “International Migration in Western Europe since 1973”, *op. cit.*, p.955.

parte perché la migrazione e il soggiorno illegale furono così diffusi nell'Europa meridionale.

### **Contenere l'immigrazione: le politiche per l'incentivo al ritorno volontario nei Paesi di origine e il loro fallimento**

Per arginare la crescente dimensione del fenomeno migratorio e alleviare le tensioni economiche e sociali, i principali governi di immigrazione si resero promotori di una serie di programmi e incentivi finanziari volti a favorire il ritorno volontario nei Paesi di origine, facilitando l'inserimento dei lavoratori più qualificati e intraprendenti nei sistemi produttivi nazionali<sup>48</sup>.

Su questa scia, il 30 ottobre 1975 il segretario generale del sindacato francese CFDT<sup>49</sup>, André Suolat, propose al Governo di Parigi di attuare politiche di rimpatrio funzionali e utili, che riconoscessero le qualifiche acquisite dai lavoratori nei Paesi di immigrazione ai fini delle necessità dei Paesi di origine. In questo contesto, una volta rimpatriati, le capacità sviluppate dai lavoratori immigrati nell'industria europea non sarebbero andate smarrite o rese vane, ma avrebbero potuto contribuire allo sviluppo economico della madrepatria<sup>50</sup>.

Politiche di questa natura vennero largamente promosse dai governi dell'Europa occidentale e dalle associazioni dei lavoratori: incentivi finanziari e premi monetari al ritorno (dai costi esorbitanti gravanti sui governi), trasferimento dei benefici sociali nei

---

<sup>48</sup> Nel 1980 il Governo francese stipulò con l'Algeria un accordo contenente un programma di durata triennale volto a incoraggiare il reinsediamento in patria dei lavoratori algerini; oltre al sostegno finanziario per il rimpatrio, il programma prevedeva l'impegno della Francia per la creazione di opportunità di formazione professionale e prestiti d'impresa, nonché l'impegno del Governo di Algeri ad aiutare i propri connazionali rimpatriati a trovare casa e lavoro una volta tornati.

Nel 1982 anche il Governo di Bonn siglò con Ankara un accordo volto ad incentivare il ritorno dei migranti turchi attraverso la messa a disposizione, da parte della RFD, di fondi e programmi di istruzione a favore dei migranti che in madrepatria avrebbero fondato piccole imprese.

<sup>49</sup> *Confédération française démocratique du travail*.

<sup>50</sup> In verità, i programmi di ritorno non portarono mai a questo risultato: nel migliore dei casi, al loro ritorno nel Paese di origine i lavoratori si inserirono nel settore terziario come artigiani o commercianti, senza rappresentare realmente alcun contributo utile all'industrializzazione dei loro Paesi. Molti di loro, prima del ritorno a casa trascorsero un periodo di disoccupazione che gli impedì di accumulare capitale sufficiente per costruire piccole attività di business, né l'esperienza nell'industria nordeuropea fu sufficientemente efficiente perché potesse essere funzionale. La consapevolezza dello squilibrio tra le capacità acquisite dai lavoratori nelle industrie europee e le *effettive* necessità dei Paesi di origine portò molti governi della regione magrebina a scoraggiare il ritorno dei connazionali, come nel caso del Governo di Algeri.



Paesi di origine anche a favore dei familiari, sostegno all'imprenditoria privata dopo il rientro in patria. In generale, si trattò di una complessa politica culturale che non si limitò al sostegno economico: essa passò anche attraverso l'organizzazione di corsi delle lingue madri nelle scuole e l'insegnamento religioso nelle fabbriche.

In questo quadro, un ulteriore ostacolo che tese ad aggravare il difficile momento storico per alcuni governi europei fu la debole cooperazione con i partner politici della Comunità<sup>51</sup>: la Francia – che fu tra i Paesi maggiormente colpiti dall'elevato tasso di disoccupazione delle comunità immigrate – cercò ripetutamente il raggiungimento di un accordo con gli altri Paesi membri per il pareggiamento delle politiche di incentivo al ritorno, poiché una politica unilaterale garante di maggiori diritti e benefici a favore degli immigrati rispetto agli altri Paesi europei avrebbe *semplicemente* attratto ulteriori immigrati nel Paese. Il contrasto si consumò principalmente con la Repubblica Federale Tedesca e la Gran Bretagna, soprattutto perché i governi di Bonn e Londra non subirono gli stessi effetti sui mercati nazionali del lavoro e non sperimentarono i tassi di disoccupazione che colpirono il Governo di Parigi. Inoltre, rispetto alle controparti residenti in Francia, i lavoratori stranieri presenti nella Repubblica Federale Tedesca furono molto più inclini al rimpatrio volontario una volta rimasti senza impiego. Di conseguenza, i governi tedesco e inglese non furono costretti ad aumentare il pagamento degli incentivi per incoraggiare i lavoratori disoccupati a lasciare il Paese, al contrario della Francia, che necessitò di ingenti incentivi finanziari – spesso vani - per favorire il rientro nei Paesi di origine ed alleviare le pressioni sul sistema nazionale di assistenza sociale.

Nonostante gli sforzi dei governi europei, tuttavia, né gli incentivi al rimpatrio nei Paesi di origine né l'inasprimento delle normative nazionali sull'immigrazione portarono ai risultati attesi: al contrario, la dimensione degli ingressi nella Comunità aumentò negli anni successivi. Secondo alcuni dati ufficiali, nella Repubblica Federale Tedesca tra il 1974 e il 1982 e in Gran Bretagna tra il 1971 e il 1981 gli arrivi aumentarono del 13%, mentre la Francia assistette ad un aumento vertiginoso del 33% degli stranieri tra il 1969 e il 1981<sup>52</sup>. Durante questo periodo, inoltre, l'emigrazione

---

<sup>51</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime*, *op. cit.*, p.131.

<sup>52</sup> M. Gonda, M. Lesinska, M. Pachocka (a cura di), "Relations between immigration and integration policies in postwar Europe", *op. cit.*, p.27.

continuò ad essere attivamente incoraggiata dai governi dei Paesi di emigrazione: nel caso del Marocco, a partire dal 1968 i piani quinquennali di sviluppo economico del Paese comprendevano proprio l'obiettivo di massimizzare l'emigrazione di manodopera al fine di alleviare gli elevati livelli di disoccupazione interna. Le politiche attuate dagli Stati della regione contribuirono ad alimentare una forte *cultura dell'emigrazione*, che continuò a indurre ampie porzioni della popolazione a vedere l'emigrazione come una scelta di vita *desiderabile*, talvolta inevitabile.

Le politiche di incentivo del rimpatrio volontario si rivelarono insufficienti anche per un'altra questione rilevante e molto diffusa: nonostante la perdita dell'occupazione, molti lavoratori extra-comunitari preferirono rimanere nei Paesi ospitanti dell'Europa occidentale. Il perdurare dello stallo economico, sociale e politico – nonché le difficili condizioni di vita nei Paesi di origine -, uniti alla presenza di accordi di tutela e di diritti previdenziali vigenti a loro favore nei Paesi accoglienti, resero sconveniente il rimpatrio, convincendo molti a rimanere in Europa.

Di conseguenza, emerse chiaramente come la politica delle “*frontiere chiuse*” perseguita dai governi dell'Europa occidentale non avesse portato agli effetti auspicati dai governi: non solo i flussi di immigrazione non si arrestarono, l'Europa mediterranea iniziò la sua trasformazione in terra di immigrazione e migliaia di lavoratori in Europa decisero di rimanere nei Paesi di accoglienza (non avendo alcun valido motivo per tornare a standard di vita decisamente meno desiderabili), ma le correnti migratorie provenienti dalle regioni esterne alla Comunità ripiegarono verso nuove soluzioni, che portarono a nuove modalità di ingresso e alla diversificazione della composizione degli immigrati.

Nei paragrafi successivi si mette in luce l'affermarsi di nuove tendenze di immigrazione che finirono per complicare, invece che semplificare, l'ormai difficile gestione della questione migratoria in Europa.

## **Il fallimento del *restrizionismo migratorio* e il nuovo corso dell'immigrazione: la via del ricongiungimento familiare e l'ingresso irregolare**

L'immigrazione finì per *adattarsi* all'interruzione del reclutamento, riorientandosi verso i generosi schemi di ricongiungimento familiare come principale canale di ingresso in Europa<sup>53</sup>.

Il ricongiungimento familiare divenne un meccanismo a cui sempre più soggetti economicamente non attivi iniziarono a ricorrere, determinando per i governi e la Comunità l'emergere di una serie di nuove e onerose istanze sociali. Fu nel quadro dell'assenza di limiti precisi al ricongiungimento familiare che i legami familiari poterono essere facilmente sfruttati per aggirare le misure restrizioniste adottate dai governi europei.

Poiché gli obblighi internazionali e gli impegni costituzionali dei Paesi europei imponevano il riconoscimento dell'unità familiare come *diritto* - in quanto come tale fu sancito nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo -, l'istituto del ricongiungimento familiare divenne un'*arma a doppio taglio* per i governi che lo riconobbero alle famiglie immigrate.

Nel 1976 il Governo francese, presieduto all'epoca da Jacques Chirac, pubblicò un decreto che mirava a limitare le conseguenze del ricongiungimento familiare, impedendo l'accesso al mercato del lavoro a coloro che avessero *approfittato* di tale diritto. Il decreto venne contestato dalle associazioni sindacali e di sostegno agli immigrati e finì annullato dal Consiglio di Stato nel 1978, poiché ritenuto incompatibile con il diritto dello straniero alla conduzione di una vita familiare normale.

In sostanza, per quanto i governi europei non accogliessero con favore il ricongiungimento familiare dei lavoratori immigrati, la loro capacità di frenarne l'ingresso nella Comunità fu ostacolata dagli obblighi umanitari, economici e legali contratti dagli Stati a livello internazionale nei loro confronti.

Anche in questo contesto, i governi dell'Europa occidentale cercarono di scoraggiare il ricorso al ricongiungimento familiare attraverso, ad esempio, la completa esportazione dei benefici economici e sociali alle famiglie anche nei Paesi di origine e

---

<sup>53</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op.cit., p.34.

il taglio dell'assistenza pubblica per gli immigrati negli Stati membri. Ciononostante, il meccanismo del ricongiungimento familiare favorì la via ad un flusso di immigrazione ormai irreversibile: a partire da questo momento, in Europa iniziò a svilupparsi una lenta e dolorosa consapevolezza della portata e delle implicazioni di un fenomeno migratorio sempre più complesso e che, in alcune fasi, sembrò sfuggire al completo controllo dei governi europei.

L'utilizzo sempre più frequente del ricongiungimento familiare da parte degli immigrati si accompagnò al rafforzamento di un altro fenomeno importante: il ricorso ai canali irregolari di immigrazione.

L'ingresso e il soggiorno irregolari non furono fenomeni inediti in Europa: praticata già negli anni Venti e, più tardi, durante la lunga stagione degli accordi bilaterali, l'immigrazione clandestina venne spesso tollerata poiché offriva alle imprese e ai datori di lavori considerevoli vantaggi dal punto di vista fiscale e sociale. Nella regione mediterranea dell'Europa – priva di esperienza in materia - l'immigrazione clandestina fu facilitata dalla mancata preparazione della classe politica nell'affrontare un fenomeno *nuovo*, per il quale era sprovvista di strumenti giuridici adeguati. Soltanto a partire dagli anni Settanta questo tipo di immigrazione, fino ad allora considerata *utile*, iniziò ad essere combattuta nell'Europa occidentale attraverso l'introduzione di dispositivi giuridici volti alla repressione sia dell'immigrato irregolare sia del suo datore di lavoro, nonché di ogni individuo che avesse contribuito al suo ingresso (o assunzione) illegale.

Tuttavia, spesso l'introduzione dei nuovi meccanismi normativi non fu sufficiente per contrastare l'immigrazione irregolare: la manodopera clandestina, poco costosa, flessibile e docile continuò a trovare occupazione nei settori della *fiorente* economia sommersa dell'Europa mediterranea. Definita da qualcuno "*necessario sottoprodotto della giurisprudenza dell'ortodossia restrittiva*" – l'immigrazione clandestina proveniente dall'esterno della Comunità si moltiplicò nel corso degli anni: nel 1977 tra i 150.000 e il 350.000 immigrati privi di un regolare permesso di lavoro risultavano stanziati nella Repubblica Federale Tedesca; molti di questi furono turchi e pakistani entrati attraverso Berlino grazie ai deboli controlli delle autorità al confine con la

Repubblica Democratica Tedesca. In 1976 circa 600.000 immigrati irregolari erano presenti nell'intera Comunità<sup>54</sup>.

### **La fine della migrazione *temporanea* e l'inizio della stabilizzazione degli immigrati: i primi risvolti sociali, culturali e religiosi**

Nei Paesi dell'Europa occidentale, dunque, prese slancio un processo di radicamento degli immigrati iniziato già alla fine degli anni Sessanta.

Il crescente ricorso al ricongiungimento familiare trasformò l'immigrazione *da lavoro* in immigrazione di *insediamento familiare permanente*, e diede avvio a una profonda trasformazione sociale che vide la nascita delle prime società multirazziali, multiculturali e multireligiose<sup>55</sup>; inevitabilmente, anche il profilo demografico dell'immigrazione assunse nuovi tratti poiché ai lavoratori uomini si affiancarono le donne, i figli e talvolta le generazioni più anziane. La spinta alla stabilizzazione, accompagnata dall'orgogliosa resistenza delle popolazioni immigrate, fu trainante al punto che neanche la recessione economica, le politiche di stop all'immigrazione, le politiche di rientro volontario e le espulsioni degli immigrati riuscirono ad invertire la tendenza, divenuta – già sul finire degli anni Settanta - fattore di profondo e inaspettato cambiamento delle società di destinazione.

Il radicamento delle comunità straniere ruppe definitivamente l'illusione di una migrazione *temporanea* e fece sgretolare il mito dell'immigrato come *oiseau de passage*, orientando – come emergerà a breve - le istituzioni comunitarie ad abbozzare le prime misure di integrazione delle popolazioni straniere.

Inevitabilmente, dunque, il ventennio che intercorse tra gli anni Settanta e il 1990 fu gravido di implicazioni per la struttura, oltre che economica, anche sociale e culturale del continente europeo: se fino a quel momento il fenomeno migratorio era stato percepito come mero riflesso del mercato del lavoro, oggetto delle dinamiche di domanda-offerta di manodopera proveniente, in gran parte, da aree *culturalmente simili*,

---

<sup>54</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime*, op. cit., p.137.

<sup>55</sup> M. Gonda, M. Lesinska, M. Pachocka (a cura di), "Relations between immigration and integration policies in postwar Europe", op. cit., p.27.

dopo la crisi petrolifera del 1973 le Istituzioni della Comunità Europea, i governi e le società occidentali iniziarono a percepire il fenomeno nella sua complessità e profondità. In questo quadro, la resa dei conti delle società di destinazione con il fenomeno migratorio si consumò *anche* sul piano culturale e religioso: in Europa, l'Islam divenne lentamente una componente sempre più significativa nel collettivo di molte comunità immigrate magrebine e turche; per molti, la religione divenne lo strumento attraverso cui plasmare la propria identità ed esprimere una solidarietà transnazionale con le altre comunità musulmane presenti in Europa.

La percezione dell'Islam in Europa si articolò anche attraverso alcuni dei più significativi eventi storici dell'epoca: l'internazionalizzazione della strategia terroristica palestinese – nonché il massacro compiuto nel settembre 1972 nel villaggio olimpico di Monaco di Baviera – attirò l'attenzione (e costrinse all'azione) dei principali governi europei. Qualche anno dopo, l'immigrazione magrebina e l'affermazione di un'*identità culturale islamica* finirono per intrecciarsi – e confondersi – anche con le rivendicazioni e i moti che accompagnarono la Rivoluzione degli Ayatollah del 1979. La nascita della Repubblica Islamica dell'Iran, costruita su principi *rivoluzionari* – un evento su cui, inoltre, la società occidentale costruì una narrativa spesso stereotipata - alimentò l'ipotesi che l'oscurantismo di matrice religiosa potesse insediarsi anche nelle diaspore di religione musulmana presenti in Europa.

L'immigrazione turca nella Repubblica Federale Tedesca – inaugurata nei primi anni Sessanta – diede vita a popolose comunità musulmane. Gli accordi bilaterali siglati tra la Germania occidentale di Konrad Adenauer e la Turchia spianarono la strada a massicci flussi di manodopera eterogenea (inizialmente specializzata, in seguito non qualificata e poco istruita, seppur sempre altamente produttiva) e a basso costo, che spesso prolungò il soggiorno ben oltre la scadenza dei contratti di impiego. Il primo accordo bilaterale firmato il 30 ottobre 1961 cambiò il volto della Germania: i lavoratori turchi furono immediatamente assorbiti nei programmi di ricostruzione e nelle industrie della Renania e della Baviera, diventando presto una delle principali risorse operaie della Repubblica. Tra il 1961 e il 1973 circa 867.000 lavoratori turchi arrivarono nella Germania Occidentale; decenni più tardi crebbero a 2.750.000 di persone.

L'ascesa economica e industriale del Paese continuò ad alimentare il bisogno di rinnovare il reclutamento dei lavoratori turchi fino allo stop della crisi del Golfo nel 1973. Tuttavia, nel corso degli anni Settanta e Ottanta il numero di immigrati turchi continuò ad aumentare vertiginosamente nonostante il restrizionismo migratorio (spesso ricorrendo a modalità di ingresso regolari) e la tendenza si orientò verso la definitiva stabilizzazione delle comunità turche in Europa, ampiamente facilitata dall'introduzione del ricongiungimento familiare nel 1974. L'estrazione economico-sociale di tipo prevalentemente agricolo dell'immigrazione turca ebbe rilevanti implicazioni anche sulla dimensione sociale, oltre che sulle dinamiche del lavoro di fabbrica: i nuovi arrivati si trovarono a confrontarsi con stili di vita sconosciuti e nuove regole sociali, che spesso resero impervio il processo di integrazione nella società tedesca e, in generale, europea.

Come nelle comunità turche, l'Islam si espanse significativamente anche tra gli agglomerati magrebini stanziati in Francia, Olanda, Belgio e negli anni successivi, anche in quelli che si consolidarono e crebbero in Italia e Spagna.

### **Gli embrionali modelli di integrazione degli immigrati adottati dagli Stati della Comunità: differenze tra l'Europa nord-occidentale e l'Europa meridionale**

La stabilizzazione delle popolazioni immigrate in Europa e il riconoscimento degli impatti sociali, politici e culturali di tale processo richiese l'assunzione di un nuovo *approccio* e di nuove misure da parte dei governi europei.

L'adozione delle politiche per integrazione degli immigrati non avvenne contemporaneamente all'affermarsi del fenomeno: in alcuni casi, essa avvenne a partire dagli anni Settanta, mentre in altri, solo decenni dopo. In generale, in Europa – e soprattutto nella regione meridionale del continente - il processo si rivelò tardivo rispetto all'emergere del fenomeno e privo di una pianificazione di lungo termine. La ragione fu principalmente dovuta all'impreparazione dei Paesi rispetto al nuovo corso degli eventi: i governi europei si ritrovarono sprovvisti di strumenti giuridici appropriati ed aggiornati per favorire l'inserimento degli stranieri nei propri tessuti sociali ed economici.

Nei Paesi dell'Europa nord-occidentale, i tradizionali modelli di integrazione a disposizione dei governi – risalenti all'immigrazione del periodo tra le due guerre – si

rivelarono insufficienti e inadeguati al contesto migratorio in fase di consolidamento, poiché designati per gruppi di immigrati relativamente piccoli e culturalmente *simili*. Inoltre, nei programmi di reclutamento della manodopera del secondo dopoguerra gli immigrati continuarono ad essere considerati braccia da lavoro *temporanee*, lavoratori *ospiti* nei confronti dei quali non emersero pressoché mai modelli e progetti per la loro integrazione all'interno delle società accoglienti.

In generale, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, l'incertezza attorno a un fenomeno ancora *in fieri* diede vita a politiche di integrazione formulate in modo *reattivo*, nate per rispondere ad esigenze imminenti e specifiche che emergevano gradualmente all'articolarsi del fenomeno. In un primo momento, dunque, gli Stati formularono modelli *limitati* di integrazione dell'immigrazione, circoscrivendo il loro impegno a questioni prettamente legali e di contrasto alla discriminazione. La sfera socioeconomica fu la dimensione principale sulla quale di concentrarono gli sforzi dei governi europei, che lavorarono per definire i modelli di istruzione, l'accesso all'alloggio e all'assistenza sociale a favore degli immigrati e delle loro famiglie.

In questo quadro, l'azione dei Paesi europei si diresse principalmente verso la prevenzione dell'emarginazione economica degli immigrati e la promozione della loro efficiente integrazione nei mercati nazionali del lavoro. L'accesso all'istruzione, l'apprendimento della lingua e la formazione professionale avrebbero favorito un aumento della produttività, di cui gli Stati – oltre che gli immigrati medesimi – avrebbero tratto importanti benefici economici e sociali. Di contro, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, nessuna politica di integrazione *culturale* raccolse gli sforzi degli Esecutivi europei, poiché ai tempi non venne ancora considerata una questione prioritaria né per gli immigrati, né per le società accoglienti.

Furono due i Paesi che, eccezionalmente rispetto ai partner europei, riconobbero tempestivamente la trasformazione dell'immigrazione da temporanea a permanente: i governi di Stoccolma e Amsterdam svilupparono a tempo opportuno modelli di integrazione che cercarono di limitare gli effetti discriminatori delle leggi sull'immigrazione offrendo vie alternative per una rapida naturalizzazione degli



immigrati e delle loro famiglie<sup>56</sup>. Nel caso dell'Olanda, a partire dal 1980 il Governo perseguì una politica *attiva* di integrazione, in cui la definizione *precisa* dei destinatari si evolse in sincronia con l'evoluzione generale della società<sup>57</sup>.

In alcuni Paesi dell'Europa occidentale, anche negli anni successivi all'adozione delle politiche di integrazione l'insediamento permanente delle comunità immigrate passò attraverso un processo *scoraggiante*: in Germania, dove l'appartenenza alla nazione è definita dalla discendenza (*ius sanguinis*), la completa ed effettiva assimilazione degli immigrati e delle loro famiglie nella società accoglienti si rivelò un processo ostacolato e complesso, oltre che lungo in termini temporali.

In altri casi, invece, l'accoglimento degli stranieri fu un processo più semplice e agevolato, sebbene condizionato al rispetto della Costituzione, delle leggi e delle regole politiche del Paese ospitante. Tra i Paesi che applicarono questo approccio all'integrazione, alcuni richiesero un maggiore "*adattamento culturale*" da parte degli immigrati, come nel caso della Francia; altri, come la Svezia, il Regno Unito e l'Olanda tollerarono o, addirittura, *promossero* un maggior grado di diversità culturale ed etnica.

Altrove, invece, la consapevolezza del carattere permanente dell'insediamento degli immigrati non portò a una politica *formale* di integrazione; piuttosto, l'integrazione fu affrontata nell'ambito di politiche *generali* di welfare o, talvolta, venne modellata da accordi meno formalizzati e attuati da attori non statali. In Italia e in Spagna, per esempio, la mancanza di politiche organiche di integrazione e, soprattutto, di un *modello* di riferimento, rese ulteriormente difficile il processo di inserimento degli immigrati nel tessuto sociale ed economico del Paese.

Nell'Europa meridionale, l'assunto che l'immigrazione non fosse né mediata né pianificata dai governi della regione fece prevalere un approccio orientato al lavoro, in cui il controllo dell'immigrazione e la regolamentazione del lavoro diventarono le priorità principali, relegando l'integrazione culturale in secondo piano. Questo elemento concorse a delineare la concezione *economica* che guidò le politiche dell'Europa

---

<sup>56</sup> Jeroen Doomernik e María Bruquetas-Callejo, "National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973", in *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors*, a cura di Garcés-Mascareñas, Blanca, Penninx, Rinus, Springer Open, IMISCOE Research Series, 2016, p.68.

<sup>57</sup> Ibidem.

meridionale, in contrasto con l'impegno maggiormente umanitario dei governi dell'Europa nord-occidentale.

In questo quadro, nel corso degli anni Ottanta e poi Novanta, le regolarizzazioni vennero intese e legittimate come un meccanismo che consentì l'inclusione legale di immigrati formalmente indesiderati, nonché gli irregolari, a condizione che questi aumentassero l'utilità dell'immigrazione per l'economia e la società del Paese ricevente. In altri termini, coloro che avessero contribuito positivamente all'economia dei Paesi della regione diventarono «*la risposta mediterranea alla domanda su chi dovesse essere integrato*»<sup>58</sup>.

Fino al momento in cui gli Stati europei non aderirono alla Comunità Europea, le politiche di integrazione rimasero di esclusiva competenza dei governi nazionali. Esse nacquero come il risultato delle caratteristiche di ciascun sistema nazionale: la diversa collocazione geografica, le tradizioni storiche e politiche, i diversi sistemi giuridici, il concetto di nazione, di appartenenza alla società e di cittadinanza, fino a dare vita a modelli di integrazione diversi tra gli Stati.

### **La difficile gestione dell'immigrazione: le iniziative della Commissione e degli Stati membri**

La crescente consapevolezza sull'importanza fondamentale del fenomeno migratorio spinse la Commissione verso la ricerca di una propria capacità di azione in materia: in questo contesto, l'affermarsi della nuova stagione del fenomeno migratorio fu l'occasione per la Comunità Europea per tentare di orientare il corso degli eventi.

Sull'onda del rafforzamento della dimensione sociale dell'Europa<sup>59</sup>, la Commissione Europea si impegnò per rafforzare il proprio ruolo in materia di integrazione dei migranti, impegnandosi a coinvolgere anche gli immigrati extracomunitari tra i soggetti beneficiari della legislazione sociale comunitaria<sup>60</sup>. I migranti, sia comunitari che extracomunitari, non godevano degli stessi diritti dei

---

<sup>58</sup> Ivi, p.69.

<sup>59</sup> Si ricorda, per i cittadini comunitari, il significativo ampliamento del diritto di libera circolazione ad ampie categorie di soggetti avvenuto nel corso degli anni Settanta.

<sup>60</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.33.

lavoratori locali: essi venivano considerati, tanto dalla politica quanto dalla società, cittadini appartenenti ad una *classe inferiore*<sup>61</sup>. Una questione di grande rilievo fu il duro sfruttamento dei lavoratori stranieri: nonostante l'esistenza di leggi sulla parità di retribuzione, la maggioranza di loro percepiva almeno il 20% in meno dei lavoratori locali, mentre le difficoltà nell'apprendimento della lingua creavano un ostacolo quasi insormontabile per l'acquisizione dei diritti sociali<sup>62</sup>.

La crescente affermazione della correlazione tra questioni sociali e migratorie portò alla stesura, nel marzo 1971, delle Linee guida preliminari per un Programma di Azione Sociale. In questo contesto, la Commissione affermò la necessità di una collaborazione sistematica con i Paesi di origine dei lavoratori migranti, nonché l'elaborazione di programmi specifici per facilitarne l'inserimento lavorativo e l'integrazione nel tessuto sociale dello Stato ospitante<sup>63</sup>. In particolare, finì sul tavolo delle discussioni la proposta sulla possibilità di estendere gradualmente i diritti e gli obblighi connessi alla cittadinanza ai migranti risiedenti nel territorio della Comunità: secondo questa prospettiva, garantire il diritto di rappresentanza avrebbe concorso a favorire una maggiore integrazione<sup>64</sup>. Successivamente, con l'obiettivo prioritario di estensione il regime comunitario di sicurezza sociale ai lavoratori extracomunitari, nel 1974 la Commissione presentò al Consiglio una Comunicazione relativa ad un Programma di Azione volto a favorire migliori condizioni di vita e di lavoro per i lavoratori migranti legalmente ammessi sul territorio comunitario, nonché per i loro familiari.

L'impulso innovatore della Commissione emerse sia nella capacità di lettura delle sfide insite al processo integrativo sia, successivamente, nell'individuazione della necessità di favorire una politica di cooperazione e sviluppo con i Paesi del bacino mediterraneo, caposaldo per la stabilità e la pace della frontiera Sud della Comunità. A questo proposito, l'impegno delle Istituzioni comunitarie per l'integrazione degli immigrati provenienti dalle regioni esterne alla Comunità si inserì anche nel quadro dei

---

<sup>61</sup> E. C. Müller-Praefcke, "La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione", *op. cit.*, p.2.

<sup>62</sup> Ivi, p.6.

<sup>63</sup> Ivi, p.3.

<sup>64</sup> Ibidem.

negoziati tra i rappresentanti della Comunità Europea e della Lega Araba nel contesto del Dialogo Euro-Arabo<sup>65</sup>.

I lavoratori arabi immigrati in Europa furono le prime vittime dei disordini degli anni Settanta, e la recessione economica e l'aumento delle norme sull'occupazione minacciarono in modo particolare i loro posti di lavoro. In controtendenza rispetto alle difficoltà che incombevano sulle principali industrie europee e la manodopera impiegata, gli Stati arabi continuarono a promuovere i programmi di formazione professionale dei migranti arabi in Europa al fine di aiutarli a mantenere il proprio impiego all'estero. Nell'ottobre 1976 le controparti arabe richiesero misure volte a consentire ai lavoratori connazionali l'accesso all'orientamento professionale, alla formazione in apprendistato, alla specializzazione e riqualificazione professionale. Di contro, i negoziatori europei cercarono di virare il dibattito verso soluzioni di preparazione dei lavoratori migranti per il loro *ritorno* e l'efficiente assimilazione sociale e lavorativa nei rispettivi Paesi di origine<sup>66</sup>.

In un primo momento, su pressante richiesta dei negoziatori arabi, il progetto sembrò porre le basi per un nuovo impegno politico e un nuovo riguardo nei confronti delle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati arabi stanziati in Europa. Gli interessi permasero comunque contrastanti e le Parti concordarono *ambiguamente* l'impegno ad una cooperazione Euro-Araba che ebbe, tuttavia, vita breve. All'incalzare della congiuntura economica e sociale, gli Stati europei vollero preservare il potere discrezionale di espellere gli stranieri *indesiderati* e di ridurre la popolazione residente nei loro territori, ma ciò andò contro gli interessi dei Paesi di emigrazione. Inoltre, i programmi di ritorno non riuscirono a incontrare il favore dei lavoratori migranti né i bisogni *reali* dei loro Paesi di origine: una volta tornati, i migranti si reinserirono nel mercato del lavoro senza tuttavia rappresentare alcun beneficio effettivo per lo sviluppo né l'industrializzazione della regione. Verso i tardi anni Settanta, infine, i tentativi dei Paesi della Comunità di proseguire verso il *restrizionismo migratorio* andarono in

---

<sup>65</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.33.

<sup>66</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime*, op. cit., p. 138.

collisione con gli obiettivi del progetto, e il Dialogo, anche a causa di altre contingenze, fallì nell'aprile 1979<sup>67</sup>.

Successivamente, i Membri della Comunità cercarono di coordinare le loro posizioni anche contro l'immigrazione – seppur ancora contenuta in questa fase - proveniente dai Paesi associati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), con cui a partire dal 1975 le Comunità Europee siglarono la Convenzione di Lomé, avviando un partenariato stretto e complesso.

In occasione dell'incontro delle Parti nel febbraio 1982, i rappresentanti della Comunità Europea posero il focus sul ritorno dei migranti nei Paesi di origine, promuovendola – anche in questa sede – come una misura che avrebbe determinato un “*contributo effettivo per il loro sviluppo economico*” una volta rimpatriati<sup>68</sup>. Nell'ambito di Lomé II, la Commissione europea finanziò a partire dal 1982 un programma di ritorno dei migranti africani qualificati, con un budget di 375 milioni di Unità di Conto Europee (ECU). Alla fine del 1986, solamente 320 persone erano tornate nel loro Paese grazie al programma: in un terzo dei casi appartenevano a professioni sanitarie; per il resto erano scienziati, ingegneri, architetti, economisti, contabili, avvocati e matematici. Un programma simile, seppur di dimensioni più ridotte, fu poi attuato per i migranti latinoamericani.

Successivamente, la questione venne dibattuta anche nel contesto dei negoziati per gli accordi di cooperazione previsti nell'ambito della Politica Mediterranea Globale della Comunità: anche in questo caso, pur non trovando concreta attuazione, il reciproco impegno alla parità di trattamento e salario per i rispettivi migranti venne ufficialmente sigillato negli accordi di cooperazione che la Comunità siglò con Algeria, Marocco e Tunisia, nei quali vennero introdotte specifiche garanzie a tutela dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie *legalmente* residenti nei Paesi membri della Comunità.

A seguito delle sollecitazioni degli Esecutivi al suo coinvolgimento, anche il Fondo Sociale Europeo (FSE) intervenne a favore dei governi nella questione migratoria: nonostante il volume delle richieste avanzate dagli Stati spesso eccedessero rispetto alle risorse finanziarie allocate per gli immigrati, il Fondo riuscì effettivamente

---

<sup>67</sup> Ivi, p.140.

<sup>68</sup> Ibidem.

a sostenere una serie di programmi a favore degli immigrati e delle loro famiglie. Nel 1976 supportò e rese possibile l'istruzione di oltre 125.000 bambini di genitori immigrati presenti nei Paesi della Comunità; nello stesso anno, il Fondo consentì ai governi di organizzare corsi di lingua e training professionali a favore di 50.000 immigrati adulti presenti nella Comunità. Inoltre, più di un milione di immigrati poté beneficiare di servizi di informazione e orientamento finanziati dal Fondo nel 1976<sup>69</sup>.

Per quanto concerne il ruolo della Commissione, essa si mostrò – nel complesso – molto attiva nella proposta di politiche sociali che potessero equilibrare le difficoltà esistenti. Ciononostante, fino alla metà degli anni Settanta, l'azione dell'Esecutivo comunitario fu frenata dai limiti delle competenze ad esso attribuite e dal clima politico ostile e debolmente collaborativo. I Governi difesero a lungo la volontà di mantenere il controllo esclusivo sulle questioni legate alle loro strategie interne ed esterne, declinando l'aperta discussione sull'eventuale istituzione di una politica migratoria comune e mostrando scetticismo verso le proposte della Commissione relative all'estensione dei diritti civili e politici per i lavoratori di Stati terzi<sup>70</sup>.

Successivamente, dopo anni di gestione *incontrollata* dei flussi migratori, gli Stati europei iniziarono a riconoscere la complessità delle questioni legate al fenomeno: ufficialmente accertata come “*problema dell'immigrazione*”, la questione non poteva più trovare soluzione in politiche puramente nazionali.

### **1.3 La strada verso gli Accordi di Schengen fino al 1990: il turbolento percorso per l'abolizione dei controlli alle frontiere e il peso della questione migratoria nel complesso caso dell'Italia**

Mentre i flussi migratori provenienti dai Paesi extra-comunitari attiravano la sempre più allarmata attenzione degli Esecutivi nazionali e delle Istituzioni comunitarie, la logica stessa dell'integrazione spingeva verso un'*ulteriore* liberalizzazione delle possibilità di movimento delle persone all'interno dell'area comunitaria<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Ivi, p.127.

<sup>70</sup> E. C. Müller-Praefcke, “La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione”, *op. cit.*, p.4.

<sup>71</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, *op. cit.*, p.35.

Contemporaneamente all'evoluzione del quadro migratorio e ai cambiamenti politici e sociali da esso determinati in Europa, nel corso degli anni Settanta e Ottanta il processo di integrazione europea era proseguito lungo la strada dell'allargamento a nuovi Paesi membri: il 1° gennaio 1973 il Consiglio delle Comunità Europee approvò l'adesione di Regno Unito, Danimarca e Irlanda. Nel 1981 venne approvata l'adesione della Grecia; solo 5 anni dopo, nel gennaio del 1986, la Comunità Europea si allargò ulteriormente con l'adesione della Spagna e del Portogallo. Il grande passo successivo sarebbe avvenuto nel 1990 con la riunificazione tedesca e l'annessione della Repubblica Democratica Tedesca alla Germania dell'Ovest. Durante il processo di allargamento della Comunità Europea tornò a prendere vigore l'idea che fosse necessario un approfondimento della dimensione economica e *politica* della Comunità Europea. Fu proprio in questo quadro che l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne iniziò ad occupare una posizione di eccezionale rilievo.

La soppressione dei controlli alle frontiere comuni tra i Paesi della Comunità occupava una posizione prioritaria nelle agende politiche della prima metà degli anni Ottanta, poiché figurava come un ulteriore passo in direzione della libera circolazione delle persone. Questa, a sua volta, venne individuata come un requisito fondamentale per, dapprima realizzare, e poi rendere sempre più efficiente il funzionamento dell'auspicato Mercato Unico Europeo.

Nel corso dei primi anni Ottanta, il commercio internazionale e i flussi finanziari all'interno della Comunità entrarono in una fase di stallo: il commercio intra-comunitario si era ridotto di diversi punti percentuali, passando dal 54.5% del commercio totale dei Paesi membri nel 1979 al 50.7% nel 1981<sup>72</sup>. Anche il tasso generale di investimenti in percentuale al PIL dei singoli Paesi scese, passando dal 23% del 1970 al 20% nel 1982<sup>73</sup>. In questo quadro, le grandi compagnie europee criticarono soprattutto gli elevati costi dei controlli alle dogane: in una Risoluzione del 18 maggio 1983 rivolta al Ministro degli Affari Economici tedesco, i rappresentanti dell'industria, del commercio e dell'artigianato espressero l'urgente necessità di rinforzare il mercato interno attraverso la semplificazione dei controlli nell'area comunitaria. Nel 1984 il

---

<sup>72</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.144.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

Ministro dei Trasporti francese, German Herbert Pattberg, considerò a sua volta che «*gli ostacoli amministrativi alle frontiere implicano un dannoso spreco di tempo e denaro, da eliminare il prima possibile*»<sup>74</sup>.

Tra il 1983 e il 1984, dunque, tra i Dodici divenne evidente che per raggiungere l'obiettivo del Mercato Europeo unificato occorre intervenire sul problema dell'«*accumulo delle barriere doganali*»<sup>75</sup>, allentando i controlli alle frontiere comuni dei Paesi membri e dando infine compiuta attuazione al principio della libera circolazione delle merci e delle persone all'interno dell'area comunitaria. È solo nella metà degli anni Ottanta, quindi, che il principio di libera circolazione delle persone assunse una connotazione più marcatamente *personalistica*: centrale, in questo contesto, non era più la facoltà del *lavoratore* di spostarsi da un Paese ad un altro, quanto piuttosto il più generale *diritto* dei cittadini degli Stati membri di circolare e soggiornare nei territori della Comunità.

La semplificazione dei controlli alle frontiere passò attraverso un processo complesso, ostacolato dalla riluttanza dei governi europei, delle opinioni pubbliche e delle categorie nazionali dell'industria e i relativi sindacati. Essa passò, contemporaneamente, attraverso la ferma convinzione che la libera circolazione delle persone andasse affrontata in un ambito puramente intergovernativo. Ad opporsi alla soluzione comunitaria furono i principali governi dell'Europa nord-occidentale: le massime autorità degli Stati si interrogarono a lungo sui limiti delle competenze comunitarie in tutti i settori complementari alla soppressione dei controlli ai confini interni. Inoltre, permasero seri dubbi sulla competenza degli Stati membri posti alla periferia dei confini della Comunità di assolvere alle funzioni di controllo delle frontiere *esterne* che l'abolizione dei controlli interni avrebbe inevitabilmente implicato.

Pertanto, il progetto di creare uno spazio privo di frontiere interne nacque al di fuori del quadro comunitario e, fino al Trattato di Amsterdam del 1997 - quando le Parti convennero di incorporare l'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione Europea -, il

---

<sup>74</sup> Ivi, p.145.

<sup>75</sup> Definizione utilizzata dal Commissario tedesco per il Mercato Interno Comune presso la Commissione europea, Karl-Heinz Narjes.



metodo intergovernativo fu la via percorsa dai Paesi firmatari del futuro Accordo di Schengen.

Dunque, ancorché riconosciuto come una questione di interesse cruciale per lo sviluppo stesso del processo di integrazione europea, in un primo momento l'alleggerimento dei controlli alle frontiere destò lo scetticismo dei principali governi europei. Nessuno di essi era veramente pronto rinunciare alla gestione delle attività di polizia e di amministrazione della giustizia, né di trasferire l'esercizio di tali compiti nella sfera di competenza comunitaria; nessuno dei governi interessati, infine, avrebbe tollerato anche solo una circoscritta intromissione da parte delle Istituzioni comunitarie. Il Governo britannico di Margaret Thatcher, in particolare, si dimostrò ostile all'idea di rinunciare alle attività di vigilanza delle proprie frontiere: la mancanza di fiducia nelle capacità di controllo degli alleati continentali e la propria natura insulare concorsero a tenere il Governo di Londra distante dal progetto della semplificazione dei controlli alle frontiere<sup>76</sup>. Smantellare tale sistema avrebbe significato lasciare l'isola completamente esposta ai flussi di criminalità, terrorismo e immigrazione irregolare, che proprio in quel momento si stavano propagando in misura crescente nel resto del continente<sup>77</sup>. Alle posizioni della Gran Bretagna si unirono quelle del Governo irlandese, altrettanto preoccupato che un regime di libera circolazione privo di controllo nell'area comunitaria potesse determinare i medesimi rischi all'ordine e alla sicurezza pubblica. La Danimarca, insieme a Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia era membro dell'Unione Nordica dei Passaporti (*Nordiska Passunionen*), all'interno della quale i cittadini dei cinque Paesi e gli stranieri provvisti di un regolare documento potevano circolare liberamente senza controlli alle frontiere interne. Un'eventuale rottura dell'Unione in nome di un'intesa con i Paesi della Comunità Europea non sarebbe stata accolta con favore delle opinioni pubbliche nazionali, ancora saldamente ancorate all'identità nordica e ancora troppo poco a una presunta *identità europea*. Anche il Governo di Atene accolse con debole entusiasmo l'ipotesi dell'abolizione dei controlli alle frontiere, principalmente perché – essendo privo di frontiere terrestri comuni con gli altri Paesi

---

<sup>76</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.146.

<sup>77</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud, op. cit.*, p.44.

membri della Comunità – il Paese avrebbe solo marginalmente beneficiato del nuovo regime.

Furono i governi di Bonn e Parigi a giocare un ruolo determinante nell’ottica di un più generale rilancio dell’impresa comunitaria. Il nuovo Cancelliere tedesco Helmut Kohl, erede del pensiero politico di Konrad Adenauer, abbracciò con determinazione l’impegno a rilanciare il processo di integrazione europea. Negli ormai inoltrati anni Ottanta, la Repubblica Federale Tedesca divenne più suscettibile alle preoccupazioni dei suoi esportatori e il miglioramento delle performance economiche del Paese divenne l’ormai evidente priorità del suo Governo<sup>78</sup>. In particolare, Kohl riteneva che il completamento del Mercato Unico rappresentasse la chiave per rivitalizzare il processo di integrazione e contribuire, contemporaneamente, a incrementare la competitività dell’economia tedesca.

Naturalmente, la realizzazione del Mercato Unico avrebbe implicato lo smantellamento delle barriere fisiche e tecnico-amministrative ai fini della liberalizzazione dei movimenti di persone, merci, servizi e capitali. Per raggiungere questo traguardo, il Cancelliere Kohl cercò un primo sostegno nel vicino Governo di Parigi: lo scopo era quello di rilanciare le relazioni con la Francia attraverso un complesso di mutue convenienze economiche e politiche e rafforzare, parallelamente, l’asse franco-tedesco nel panorama comunitario, nonché corroborare l’immagine che di esso avevano le opinioni pubbliche nazionali. Il Cancelliere Kohl riuscì a cogliere i giusti tempi per il lancio della proposta: in Francia, i seri squilibri nella bilancia dei pagamenti, l’imponente fuga di capitali e le ripetute svalutazioni del franco avevano indotto il Governo a cercare una più decisa collocazione proprio all’interno del quadro comunitario. In tale contesto, Kohl ritenne che un accordo bilaterale per l’alleggerimento dei controlli alle frontiere comuni con la Francia potesse rappresentare un primo importante traguardo, in attesa che la libera circolazione delle persone arrivasse a completo compimento a livello comunitario.

Il Presidente francese François Mitterrand attribuì una valenza fondamentale alla ripresa di più stretti rapporti con la Repubblica Federale Tedesca. Il Governo francese –

---

<sup>78</sup> E. Comte, *The history of the European migration regime, op. cit.*, p.146.

intenzionato, da una parte, a non farsi sfuggire l'occasione di dare nuovo vigore ai rapporti con Bonn e, dall'altra, desideroso di confermarsi pioniere dei valori e degli ideali europeisti – accettò la proposta di Kohl in occasione del vertice bilaterale di Rambouillet del 28 e 29 maggio 1984. L'impegno franco-tedesco per la graduale abolizione di tutti i controlli alle frontiere comuni tra i due Paesi venne nuovamente confermato, in forma riservata, a margine del Consiglio Europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984.

L'ambizioso piano sarebbe giunto a compimento attraverso il perfezionamento di una serie di stadi intermedi: nella prima fase, era prevista l'attenuazione dei controlli sulle persone e sui veicoli di passaggio attraverso la frontiera comune dei due Paesi, parallelamente all'avvio di una più stretta collaborazione tra le autorità doganali dei due Paesi. Successivamente, le Parti si sarebbero impegnate ad armonizzare le norme nazionali in materia di visti per i cittadini extracomunitari. Infine, la terza fase prevedeva l'armonizzazione delle rispettive legislazioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, di rilascio dei passaporti e di commercio di stupefacenti e armi.

I presidenti Kohl e Mitterrand alimentarono le aspettative delle rispettive opinioni pubbliche e nessuno dei due governi, d'ora in avanti, avrebbe potuto permettersi di tornare indietro rispetto alle proprie dichiarazioni. Il processo di graduale rimozione degli ostacoli alla libera circolazione prese slancio rapidamente anche in assenza di un accordo formale: divenne presto chiaro che lo straordinario sviluppo della mobilità su gomma e le crescenti interconnessioni tra i Paesi, favorite dalla logica stessa dell'integrazione, fossero sempre meno compatibili con un obsoleto sistema di procedure e lunghe pratiche di controlli alle frontiere, un meccanismo *superato* e legato a un'epoca di mobilità transfrontaliera incomparabilmente inferiore.

Nonostante il carattere innovativo, l'ambizioso progetto di abolire i controlli alle frontiere comuni tra i due Paesi dovette fare i conti con le resistenze interne delle rispettive opinioni pubbliche. Nella Repubblica Federale Tedesca si aprì, sin da subito, un duro contenzioso tra il Cancelliere e alcuni ministri, timorosi degli effetti negativi che l'abolizione dei controlli alle frontiere avrebbero potuto esercitare sulla sicurezza interna. In particolare, il timore era che in assenza di un'armonizzazione, nonché di un mancato trasferimento dei controlli alle frontiere esterne, la rimozione dei controlli alle

frontiere avrebbe minacciato di diventare operativamente controproducente, soprattutto in materia di immigrazione e contrasto dei traffici illegali. Effettivamente, i timori ebbero ragion d'essere proprio in considerazione di alcuni dati significanti: nel 1983 alle frontiere tedesche furono catturati ben 87.000 soggetti, di cui 418 accusati di omicidio, altri 10.000 accusati di possesso o traffico di droga e 20.000 individui per violazione delle norme tedesche sull'immigrazione. In questo quadro, il timore di alcune frange dell'Esecutivo e dell'opinione pubblica nazionale era che l'abolizione dei controlli alle frontiere potesse rappresentare una concreta minaccia per la salvaguardia della sicurezza del Paese. Anche Mitterrand dovette fronteggiare un'agguerrita opposizione interna, poiché gli agenti di dogana si mostrarono restii a ridimensionare le proprie competenze e il proprio incarico e, anzitutto, a rinunciare al prestigio e alla nota tradizione di rigore che li aveva storicamente contraddistinti.

Ciononostante, a dispetto delle resistenze interne, il processo di liberalizzazione della circolazione tra i due Paesi era già avviato e la macchina politico-burocratica aveva intrapreso un corso che difficilmente avrebbe potuto essere arrestato. Il piano di liberalizzazione della circolazione delle persone e dei veicoli tra la Repubblica Federale Tedesca del Cancelliere Kohl e la Francia del Presidente Mitterrand fu ufficialmente coronato con la firma, il 13 luglio 1984, a Saarbrücken (in Germania dell'Ovest), dell'accordo bilaterale.

L'anno successivo fu segnata un'ulteriore tappa fondamentale nel percorso di liberalizzazione della circolazione all'interno dello spazio comunitario, poiché il piano destò l'interesse degli altri membri della Comunità. Il 14 giugno 1985 i rappresentanti di Francia, Repubblica Federale Tedesca, Olanda, Belgio e Lussemburgo si incontrarono a bordo del battello "*Princesse Marie-Astrid*", ormeggiato nelle acque del fiume Mosella, nella cittadina lussemburghese di Schengen: in quest'occasione, il piano franco-tedesco venne esteso anche ai Paesi Benelux e la tendenza verso il Mercato Comune iniziò ad assumere forme sempre più concrete. L'accordo concluso tra i Cinque Paesi, il noto *Accordo di Schengen*, riprendeva le basi dell'Accordo di Saarbrücken, prevedendo la rimozione dei controlli alle persone nelle frontiere interne dello spazio di validità dell'accordo e l'adozione di misure che - rafforzando il controllo delle frontiere

esterne -, permettessero la collaborazione delle forze di polizia nel contrasto al traffico di droga, dei crimini internazionali e dell'immigrazione illegale<sup>79</sup>.

A partire dal 15 giugno 1985, le autorità di polizia e doganali si sarebbero limitate, come regola generale, a una semplice *sorveglianza visiva dei veicoli turistici*, senza procedere alla perquisizione dei medesimi<sup>80</sup>. Per compensare la riduzione dei controlli alle frontiere interne, gli Stati firmatari dell'Accordo di Schengen si sarebbero dovuti adoperare, d'ora in avanti, per avvicinare il più rapidamente possibile le politiche nazionali in materia di visti, nonché rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le rispettive autorità doganali e di polizia<sup>81</sup>. Nel lungo periodo, invece, i Cinque governi assunsero l'impegno di portare a compimento – attraverso un'azione coordinata - una ben più complessa opera di trasferimento dei controlli alle frontiere esterne<sup>82</sup>.

La *frontiera esterna* della Comunità fu intesa come la sommatoria delle frontiere esterne nazionali terrestri, marittime e aeree, il cui controllo non sarebbe spettato a tutti gli Stati, ma solo ai Paesi frontalieri. Dalla grande disomogeneità delle normative nazionali in materia di controllo delle frontiere, tra i Cinque emerse dunque l'esigenza di istituire forme di cooperazione volte a contribuire alla lotta al terrorismo, all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani. In questo quadro, il trasferimento dei controlli alle frontiere esterne della Comunità avrebbe implicato un articolato meccanismo mirante ad armonizzare le disposizioni legislative, regolamentari

---

<sup>79</sup> E. C. Müller-Praefcke, "La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione", *op. cit.*, p.12.

<sup>80</sup> "Accordo di Schengen, Titolo I "Misure applicabili a breve termine", articolo 2: "A decorrere dal 15 giugno 1985, le autorità di polizia e di dogana effettuano di norma, nell'ambito della circolazione delle persone, una semplice sorveglianza visiva dei veicoli da turismo che attraversino la frontiera comune a velocità ridotta senza determinare l'arresto di detti veicoli".

<sup>81</sup> Accordo di Schengen, Titolo I "Misure applicabili a breve termine", articolo 7: "Le Parti si adoperano per riavvicinare nei tempi più brevi le proprie politiche in materia di visti al fine di evitare le conseguenze negative che possono risultare da un alleggerimento dei controlli alle frontiere comuni in materia di immigrazione e sicurezza. Esse adottano, possibilmente entro il 1° gennaio 1986, le disposizioni necessarie al fine di applicare le proprie procedure relative al rilascio dei visti e all'ammissione sul proprio territorio, tenendo conto della necessità di garantire la protezione dell'insieme dei territori dei 5 Stati dall'immigrazione clandestina e da quelle attività che potrebbero minacciare la sicurezza".

<sup>82</sup> Accordo di Schengen, Titolo II "Misure applicabili a lungo termine", articolo 17: "In materia di circolazione delle persone, le Parti si adopereranno per eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne. A tal fine, si adopereranno in via preliminare per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti ed alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l'immigrazione clandestina di cittadini di Stati non membri delle Comunità europee".

e amministrative dei Paesi Schengen relative ai controlli, ai divieti e alle restrizioni all'ingresso, in favore dell'adozione di misure complementari per la salvaguardia della sicurezza dell'area comunitaria. L'adozione di misure complementari si sarebbe concretizzata attraverso la conclusione di intese di varia natura<sup>83</sup>: da una parte, intese di cooperazione tra le forze di polizia in materia di prevenzione e repressione della criminalità; dall'altra, intese volte ad armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali in materia di visti e condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, oltre che di armi, stupefacenti ed esplosivi<sup>84</sup>.

Il prepotente riemergere dell'accordo franco-tedesco e la successiva adesione dei Paesi Benelux all'Accordo di Schengen destarono il timore di una marginalizzazione del Governo di Roma dal contesto comunitario. In questo quadro, emerse chiaramente la fragile posizione dell'Italia e la sofferta esclusione iniziale dai negoziati e dalla membership all'Accordo di Schengen.

L'abolizione dei controlli ai confini con il sesto dei sei Paesi fondatori della Comunità Europea fu un processo irto di difficoltà. Da parte dei partner europei, l'interesse economico e politico ad allargare l'area di libera circolazione venne sempre più subordinato all'esigenza primaria di garantire la sicurezza delle frontiere. In questo delicato quadro, la questione migratoria ricoprì un ruolo fondamentale nell'alimentare lo scetticismo dei leader europei nei confronti di un'eventuale adesione italiana a Schengen. In verità, come emergerà dall'analisi, l'iniziale scelta franco-tedesca di escludere l'Italia dagli Accordi di Schengen fu consapevolmente concepita come un mezzo per *costringere* il Paese ad abbandonare la politica propria migratoria *generosa* ed abbracciare la linea perseguita dai Paesi del centro geopolitico della Comunità Europea.

---

<sup>83</sup> Accordo di Schengen, Titolo II "Misure applicabili a lungo termine", articolo 18: "Le Parti, tenuto conto dei risultati ottenuti con le misure adottate a breve termine, avvieranno trattative, in particolare sulle seguenti questioni: elaborazione di intese relative alla cooperazione tra le forze di polizia in materia di prevenzione della criminalità e di ricerca; esame delle eventuali difficoltà di applicazione degli accordi di cooperazione giudiziaria internazionale e di estradizione al fine di individuare le soluzioni più adeguate a migliorare la cooperazione fra le Parti in tali settori; ricerca di mezzi che permettano la lotta comune alla criminalità esaminando, tra l'altro, l'eventuale previsione di un diritto di inseguimento da parte della polizia, tenendo conto dei mezzi di comunicazione esistenti e della assistenza giudiziaria internazionale".

<sup>84</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.71.

Il peculiare ritardo mostrato dalla classe dirigente del Paese rispetto alla comprensione del fenomeno migratorio provocò conseguenze nefaste nel corso dei decenni, sia sul piano interno sia sul piano comunitario e il ruolo del Paese nella famiglia comunitaria. La trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione giunse a maturazione tra la metà degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta: durante questo frangente temporale, il processo di trasformazione fu largamente favorito da una tacita politica di *laissez faire* e di sostanziale apertura ai flussi migratori adottata dalla classe dirigente del Paese. In questo singolare quadro, il modello di una politica di *porte aperte* fu il risultato di una particolare cultura nazionale che traeva origine dalla lunga tradizione emigratoria di cui gli italiani medesimi erano stati protagonisti durante il XX secolo. In quest'ottica, l'approccio di apertura verso i flussi migratori era, contemporaneamente, un atto in piena conformità rispetto ai valori della morale, della cultura e della civiltà italiane ed il riflesso di un atteggiamento di coerenza rispetto alle richieste di apertura all'emigrazione italiana dei decenni precedenti<sup>85</sup>. Non ultimo, la generosa politica di accoglienza fu dettata da ragioni di interesse puramente economico e politico.

La prima immigrazione magrebina in Italia, inaugurata tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, incontrò il tacito consenso delle autorità italiane. L'emigrazione di pescatori tunisini sulle coste della Sicilia – la prima regione italiana ad essere investita dall'arrivo di lavoratori proveniente dall'area del Magreb - ricevette un forte spinta sia dalla prossimità geografica, sia dalla crescente domanda locale di forza lavoro. Dalla fine degli anni Sessanta, anche alla luce della significativa riduzione della manodopera autoctona nei settori produttivi tradizionali, gli armatori siciliani iniziarono con sempre maggiore regolarità a richiamare e impiegare illegalmente pescatori tunisini, presto seguiti da nuovi lavoratori destinati alle campagne dell'entroterra trapanese e ragusano. Facilmente ricattabile e meno remunerata, la manodopera irregolare tunisina venne accettata di buon grado dagli agrari siciliani.

Rispetto all'evoluzione del regime migratorio dell'Italia meridionale, le autorità di Roma ritennero economicamente e politicamente conveniente assecondare le

---

<sup>85</sup> Ivi, p.55.

richieste di *benevola indifferenza* avanzate dagli armatori e agrari siciliani, permettendo ai flussi illegali di lavoratori tunisini di svilupparsi indisturbatamente. Intorno alla metà degli anni Settanta, inoltre, lavoratrici provenienti dalle Mauritius e dalle Filippine aprirono la catena migratoria orientale, aiutate – talvolta - da organizzazioni italiane specializzate nel collocamento di donne straniere come collaboratrici domestiche.

L'esecutivo italiano decise di non opporre resistenza al crescente afflusso di lavoratori tunisini anche in ragione delle forti pressioni provenienti direttamente da Tunisi: come emerso nei paragrafi precedenti, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta sul regime tunisino incombe l'improrogabile urgenza di esportare una quota rilevante della propria manodopera, sia per ridurre le drammatiche tensioni sul mercato del lavoro interno - sul quale gravava ulteriormente l'elevato tasso di disoccupazione e l'impennata demografica -, sia per poter disporre delle fondamentali rimesse dei migranti. In questo contesto, il Governo di Tunisi cercò di neutralizzare il devastante potenziale economico, politico e sociale del quadro interno incentivando una massiccia emigrazione verso i Paesi dell'Europa occidentale.

Nulladimeno, un ruolo di primo piano fu ricoperto dall'interesse geopolitico perseguito dall'Esecutivo italiano. Intenzionato a rendersi protagonista di una rinnovata stagione delle relazioni Euro-Mediterranee, il Governo di Roma considerò prioritario rafforzare i propri rapporti economici e politici con il Governo di Tunisi e, più in generale, con l'intera area del Mediterraneo occidentale. In questo quadro, la *tolleranza* mostrata nei confronti dei lavoratori tunisini rappresentava il mezzo per salvaguardare gli interessi e le ambizioni nazionali nell'area mediterranea, a costo di tollerare il delinearsi dell'irreversibile corso del regime migratorio nel Paese. In questo contesto, all'inizio degli anni Settanta il Ministro degli Affari Esteri tunisino Mohamed Masmoudi avanzò la richiesta, accolta dal Ministro degli Affari Esteri italiano Aldo Moro, di “*chiudere un occhio sull'arrivo di lavoratori tunisini irregolari, acconsentendo a esaminare con benevolenza le loro successive domande di regolarizzazione*”<sup>86</sup>; richieste, queste, rispetto alle quali il Governo italiano non poté rimanere insensibile.

---

<sup>86</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.77.



Il Governo di Roma si attenne alla politica di tacita apertura anche nei confronti degli immigrati marocchini ed egiziani che entravano, soggiornavano e lavoravano irregolarmente nel Paese. L'uso delle politiche migratorie, anche in questo caso, celava una duplice funzione: da una parte, i flussi migratori figuravano come un importante strumento di riequilibrio del mercato interno del lavoro, che appariva eccessivamente rigido dopo le grandi riforme sociali dell'inizio degli anni Settanta, oltre che caratterizzato da una scarsa offerta di lavoro per mansioni considerate umili. Dall'altra, l'obiettivo principale rimaneva privilegiare e rinvigorire i rapporti politici e gli interessi economici con i partner della regione mediterranea<sup>87</sup>.

Il fenomeno delle correnti migratorie provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo crebbe ulteriormente nel corso degli anni Ottanta: alla luce dei presupposti economici, sociali e demografici interni, i governi magrebini continuarono a spingere verso un'accelerazione dei processi migratori, perseverando affinché l'Italia perseguisse lungo una *magnanima* politica di accoglienza.

La questione migratoria assunse grande rilievo anche, e soprattutto, sul piano delle divergenze esistenti tra il Governo di Roma e il resto dei Paesi della Comunità in materia di politica dei visti. Oltre ad essere considerati immorali e antiumanitari in quanto potenziali ostacoli alla ricerca di migliori condizioni di vita e di lavoro, i visti erano vennero ritenuti da tutti i principali attori dell'arco costituzionale come un dannoso intralcio agli interessi economici del Paese, la cui ricchezza dipendeva, per di più, in misura rilevante dai flussi turistici. In quest'ottica, l'imposizione dei visti avrebbe finito per disincentivare i potenziali visitatori stranieri, penalizzando gli interessi delle categorie che vivevano di turismo internazionale e contribuendo a deprimere l'intera economia nazionale<sup>88</sup>. Non ultimo, l'imposizione dei visti all'ingresso nel Paese avrebbe figurato come una onerosa contraddizione rispetto alla politica di proiezione mediterranea tradizionalmente perseguita dai governi italiani.

La mancata convergenza sulla politica dei visti tra il Governo italiano e il resto dei Paesi della Comunità assunse un'importanza cruciale nel contesto degli sforzi mossi dai Paesi europei per contrastare l'immigrazione e concorse ad alimentare l'irritazione

---

<sup>87</sup> Ivi, p.116.

<sup>88</sup> Ivi, p.75.

di alcuni Esecutivi rispetto all'approccio *tutto italiano* al fenomeno migratorio. Convinto che i visti fossero uno strumento privilegiato di contrasto al fenomeno dell'immigrazione irregolare, il Governo di Parigi – sull'onda degli attentati terroristici compiuti a Parigi nel settembre 1986 - sospese tutti gli accordi di esenzione dei visti, imponendo l'obbligo di visti d'entrata a tutti i Paesi del mondo, con la sola eccezione degli Stati della Comunità Europea, Svizzera, Lichtenstein, Monaco, San Marino e Città del Vaticano<sup>89</sup>. Alla scelta del Quai d'Orsay seguirono le durissime proteste di alcuni governi europei, tra cui quello austriaco e dei Paesi scandinavi, che costrinsero l'Esecutivo francese ad allargare il regime di esenzione del visto ad Austria, Cipro, Malta, Norvegia, Svezia e Finlandia. Di contro, le proteste provenienti dai governi delle ex colonie non sortirono alcun effetto: convinto che il continente africano fosse la principale e la più preoccupante fonte di partenze dirette verso l'Europa, il Governo di Parigi ritenne che l'imposizione del visto fosse l'unica scelta possibile per contrastare l'immigrazione.

In sostanza, a partire dalla fine degli anni Sessanta e con maggiore slancio dagli anni Settanta e Ottanta, le richieste provenienti dal bacino meridionale del Mediterraneo poterono trovare terreno favorevole nel desiderio degli Esecutivi italiani di ricoprire un ruolo sempre più attivo nel Mediterraneo: l'atteggiamento di comprensione verso le richieste di apertura provenienti dai governi dei Paesi mediorientali e magrebini, accompagnato dall'esenzione dei visti, divenne lo strumento chiave per orientare l'azione di Roma nel Mediterraneo e rafforzare la sua proiezione economica e politica nella regione.

Pertanto, e di conseguenza, il processo di trasformazione dell'Italia in terra di immigrazione non fu accompagnato da sufficienti garanzie di sicurezza né dall'istituzione di una strutturata e rigorosa politica nazionale di controllo delle frontiere. L'assenza di una severa e compiuta legislazione italiana in materia di contrasto degli ingressi irregolari concorse ad alimentare, in particolare, lo scetticismo del Governo di Parigi sulla prospettiva di un accordo per l'eliminazione dei controlli ai confini franco-italiani: l'alleggerimento dei controlli alle frontiere comuni minacciava

---

<sup>89</sup> Ivi, p.101.

di tradursi in un pericoloso e indesiderato travaso di immigrati dall'Italia alla Francia, che quest'ultima non nutriva alcun interesse ad accogliere.

L'adesione dell'Italia agli Accordi di Schengen non sarebbe comprensibile in maniera integrale se non si tenesse in considerazione la profonda e ormai irreversibile trasformazione del regime migratorio in tutti i Paesi membri della Comunità. Firmato l'Atto Unico Europeo nel 1986, il cui caposaldo era la creazione di uno spazio interno privo di frontiere, ed avviate le discussioni sui contenuti della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, alcuni Paesi della Comunità iniziarono ad incontrare crescenti ostacoli nella gestione dei flussi migratori. Nella Repubblica Federale Tedesca, la sospensione degli accordi di reclutamento della manodopera nella prima metà degli anni Settanta non aveva condotto a riduzioni sostanziose degli arrivi di stranieri sul territorio nazionale. Al contrario, la diminuzione di *Gastarbeiter* era stata largamente compensata dai ricongiungimenti familiari, dall'immigrazione irregolare e, con crescente rilevanza, dai flussi di richiedenti asilo. In coincidenza con il colpo di Stato turco del 12 settembre 1980, diretto dal capo di stato maggiore generale Kenan Evren, le richieste di asilo provenienti dalla Turchia aumentarono vertiginosamente, sfiorando – nel biennio 1979-1980 -, le 160.000 unità. Le autorità federali tentarono di ostacolare l'accesso alle procedure di richiesta di asilo, imponendo l'obbligo di visto per i viaggiatori provenienti dalla penisola anatolica o proibendo ai richiedenti asilo l'accesso al mercato del lavoro durante il periodo di valutazione della domanda - seppur concedendo -, in cambio, consistenti forme di assistenza pubblica. Come accaduto in passato, le misure restrittive non valsero ad arginare l'afflusso, ma semplicemente ne modificarono il corso e la natura.

Ancora più che in Germania, in Francia la questione migratoria assunse enorme rilievo sul piano sociale, diventando sempre più centrale nel dibattito pubblico e politico interno. I nuovi equilibri politici del Paese si inserirono all'interno di un quadro complesso, caratterizzato da una dinamica migratoria che non accennava ad attenuarsi e all'incalzare, sul piano internazionale, del fenomeno del terrorismo internazionale, che concorse a sua volta ad acuire i già diffusi sentimenti anti-immigrazione e antiarabi. I poteri di detenzione ed espulsione immediata degli immigrati irregolari da parte della *Police de l'Air et des Frontières* vennero rafforzati, mentre venne potenziata la

possibilità di svolgere controlli di identità a campione sul territorio da parte della *Gendarmerie* e della *Police Nationale*<sup>90</sup>.

In Gran Bretagna, il Governo aveva fatto della riduzione dei flussi migratori uno dei propri obiettivi strategici. Nonostante il Paese non avesse mai promosso una vera politica di reclutamento della manodopera straniera, dopo la Seconda guerra mondiale la Gran Bretagna si era trasformata in un Paese di immigrazione, alla luce - soprattutto - del crescente afflusso di persone provenienti dalle colonie ed ex colonie, e che esercitavano i propri diritti di cittadinanza nella madrepatria. Già a partire dagli anni Sessanta e, con maggiore determinazione dagli anni Settanta, il Governo di Londra adottò una serie di misure finalizzate a restringere la definizione di *cittadinanza* britannica: i flussi migratori in entrata nel Paese continuarono a crescere durante gli anni Settanta ed iniziò a concretizzarsi il rischio che le minoranze etniche potessero rappresentare elementi di disordine a livello politico e sociale, oltre che minare la coesione, l'identità e la stessa civiltà britannica<sup>91</sup>.

Ciononostante, gli sforzi volti a contenere l'immigrazione furono, nel complesso, destinati al fallimento.

### **L'Italia e Schengen: tra resistenza interna e riluttanza esterna**

Nella concezione di Roma, l'acuirsi della questione migratoria spingeva verso la ricerca di una risposta ben più articolata rispetto alle soluzioni puramente restrittive previste nell'Accordo di Schengen.

Tra la fine del 1988 e l'inizio del 1989 venne il rilievo non soltanto la capacità della classe dirigente italiana a conformarsi agli impegni previsti dall'Accordo di Schengen, ma anche la *disponibilità* della medesima ad assumere tali oneri. Criticato dal mondo dei sindacati e delle associazioni per l'approccio eccessivamente securitario e stringente, l'Accordo di Schengen godeva di scarso seguito nelle principali espressioni politiche e sociali nazionali. Secondo alcuni esponenti politici dell'epoca, strumenti quali il contingentamento degli ingressi e l'espulsione degli immigrati irregolari -

---

<sup>90</sup> Ivi, pp.86-88.

<sup>91</sup> Ivi, p.89.

previsti e praticati nei principali Paesi di immigrazione – erano estranei alla storia e alla cultura cattolica del Paese<sup>92</sup>. Inoltre, la richiesta di stabilire l’obbligo di visto nei confronti dei cittadini provenienti dai Paesi del Magreb e della Turchia rappresentava, ancora una volta, un ostacolo alle proiezioni economiche e politiche di Roma nella regione mediterranea. Secondo questa prospettiva, pertanto, l’adesione ad un sistema di visti più rigido e severo minacciava di mettere a repentaglio i rapporti che il Governo italiano aveva costruito nel corso dei decenni con i Paesi del Magreb, e non aveva alcun valido interesse ad interrompere. In aggiunta, secondo alcuni portavoce della classe dirigente del Paese, il regime restrittivo di visti, pilastro del sistema Schengen, avrebbe contribuito a diffondere la visione di una “*fortezza europea*” chiusa su sé stessa<sup>93</sup>: una percezione, questa, che minacciava di indebolire la capacità di influenza, attrazione e penetrazione esterna della Comunità e dei suoi membri, con gravi conseguenze per gli interessi economici dei Paesi europei.

Gli Accordi di Schengen e le ancora ambigue conseguenze che tale sistema avrebbe implicato continuarono ad alimentare lo scetticismo di un fronte consistente della classe politica del Paese, ancorata all’assunto che tale accordo non fosse lo strumento adeguato a fronteggiare un fenomeno in crescita sotto il profilo quantitativo e sempre più allarmante dal punto di vista dell’ordine pubblico<sup>94</sup>. Secondo Bettino Craxi, le dinamiche di crescita dei differenziali socioeconomici e demografici tra le due sponde del Mediterraneo rappresentavano la vera causa dei flussi migratori all’interno dell’area Euro-Mediterranea. In quest’ottica, qualsiasi pretesa di fermare o anche solo rallentare la marea umana che si stava sversando sul continente europeo si sarebbe rilevata infruttuosa nella misura in cui si fosse servita unicamente di strumenti di *controllo*. Le politiche restrittive adottate dai più antichi Paesi di immigrazione si sarebbero quindi rivelate prive di fondata utilità qualora non fossero state precedute, o accompagnate, da una coesa azione della Comunità Europea finalizzata a ridurre gli squilibri socioeconomici e coordinare l’accoglienza del surplus demografico della regione<sup>95</sup>. A coronamento di questo, l’azione della Comunità Europea avrebbe contribuito ad una più generale stabilizzazione di una regione – quella mediterranea -

---

<sup>92</sup> Ivi, p.110.

<sup>93</sup> Ivi, p.112

<sup>94</sup> Ivi, pp.95-124.

<sup>95</sup> Ivi, p.102.

economicamente, politicamente e culturalmente cruciale non solo per l'Italia, ma per l'intero continente europeo.

In sostanza, per buona parte della classe dirigente del Paese qualsiasi tentativo di *contrasto* di un epocale fenomeno migratorio figurava come velleitario e utopico: la politica migratoria europea, in questo senso, doveva invece essere ispirata alla precisa volontà di accoglienza e integrazione unita – al contempo – a scelte concrete di sostegno e cooperazione internazionale allo sviluppo.

Allo stesso tempo, oltre alla riluttanza dell'establishment italiano, tra i governi di Parigi e Bonn permanevano indigesti dubbi sulla capacità del Governo di Roma di creare un efficace sistema di gestione dei flussi migratori. In questo quadro, la timida apertura di credito verso la richiesta italiana, negli ormai tardi anni Ottanta, non riuscì a cancellare i vecchi e radicati sospetti sulla capacità dell'Italia di inserirsi linearmente nel sistema di Schengen, senza intralciarne il percorso.

L'adesione italiana all'Accordo di Schengen avrebbe implicato per il Paese l'adozione di una legislazione e una politica nazionale di ingresso più moderna, severa e restrittiva: la futura frontiera esterna avrebbe dovuto assolvere alle funzioni delle ormai dissolte frontiere interne, le autorità di Roma avrebbero dovuto adeguare la propria legislazione in materia di immigrazione e asilo a quelle di Paesi già membri dell'accordo creando, contemporaneamente, un efficace sistema di contrasto all'immigrazione irregolare ed imponendo il visto ai cittadini provenienti dai Paesi a maggiore propensione migratoria<sup>96</sup>. Per il Governo di Roma, quindi, il percorso di ingresso agli Accordi di Schengen sarebbe stato lungo, oneroso e complesso.

Il difficile percorso dell'adesione italiana agli Accordi di Schengen celava, in verità, un intento importante: intenzionati a usare gli Accordi di Schengen per plasmare la politica migratoria agli interessi della Comunità, i governi dei Cinque mirarono ad attendere che il Paese adottasse tutte le misure richieste prima di avviare le trattative di adesione. In questo quadro, emersero le sempre più insistenti pressioni provenienti sia dagli ambienti di Parigi sia dagli ambienti comunitari: nella strategia *tutta francese*, Schengen doveva rappresentare la leva attraverso la quale indurre la classe dirigente

---

<sup>96</sup> Ivi, p.106.

italiana a potenziare le politiche nazionali di controllo e di contrasto all'immigrazione, trasformando la penisola da pericolosa area di transito a conveniente *zona cuscinetto* rispetto ai Paesi a più elevata propensione migratoria<sup>97</sup>.

Secondo alcuni esponenti del panorama politico del Paese, di fronte alla richiesta delle Istituzioni comunitarie di *cambiare* la propria legislazione nazionale, l'Italia - in virtù degli impegni assunti -, non avrebbe né potuto né dovuto indietreggiare rispetto ad uno sforzo di adeguamento del proprio sistema. Secondo il capo il Ministro degli Affari Esteri, Giulio Andreotti, Schengen rappresentava un'"*irrinunciabile opportunità*" per confermare la vocazione europea del Paese, oltre che un fondamentale strumento di promozione degli interessi commerciali, grazie ai vantaggi relativi alla rapidità dei controlli alle frontiere che l'accordo avrebbe potuto garantire<sup>98</sup>.

Il clima di sfiducia delle principali capitali europee rispetto alla serietà di Roma cedette il passo all'evoluzione del quadro migratorio in Europa: a fronte degli elevati costi sostenuti dai Cinque Paesi fondatori per controllare i propri confini e alla luce della crescente rilevanza assunta dal fenomeno migratori nei rispettivi dibattiti interni, l'ingresso dell'Italia iniziò ad essere percepito come un *conveniente strumento* per risparmiare risorse finanziarie e ridurre il fermento politico in atto nell'Europa occidentale. In questo quadro, sia Bonn che Parigi si convinsero definitivamente che l'Italia e, in prospettiva, Grecia, Portogallo e Spagna potessero diventare il primo anello di un più vasto sistema di *esternalizzazione delle frontiere*, mirante a spostare il sistema dei controlli dapprima nei Paesi di transito e, in seguito, direttamente nei Paesi di origine delle correnti migratorie<sup>99</sup>.

Sebbene i dubbi sull'affidabilità italiana non si fossero completamente dissolti e all'interno del Paese permanesse l'impenetrabile fronte di soggetti politici e sociali fermamente contrari a Schengen e alla sua filosofia, la Commissione Europea – per mano del Presidente Jaques Delors e il suo vice Martin Bangemann – premette con determinazione affinché l'Italia venisse accolta negli Accordi di Schengen.

---

<sup>97</sup> Ivi, p.139.

<sup>98</sup> Ivi, p.111.

<sup>99</sup> Ivi, p.106.

In questo quadro, assunse peculiare importanza un altro grande evento: il 19 giugno 1990 i rappresentanti di Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo sottoscrissero la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, concepita come lo strumento per l'attuazione dell'Accordo, che ne definisce le condizioni e le garanzie. La firma avvenne a bordo del medesimo battello, il “*Princesse Marie-Astrid*”, dove nel 1985 prese concretamente avvio il sogno di creare uno spazio interno privo di frontiere, all'interno del quale le persone e le merci potessero finalmente muoversi liberamente.

Allo stesso tempo, una serie di garanzie politiche venne concessa dall'evoluzione del dibattito politico interno italiano: secondo la nuova linea ufficiale adottata dalla maggioranza e dal Governo nei confronti di Schengen, le vecchie direttrici della politica estera italiana non potevano più oscurare la vocazione comunitaria del Paese. Schengen, nonostante tutti i suoi limiti e i suoi contrasti, costituiva parte integrante del processo di integrazione che, come tale, non poteva precludere la partecipazione dell'Italia<sup>100</sup>. Seppur timorosi, i governi dei Cinque convennero che l'Italia fosse pronta per diventare il sesto membro dell'Accordo di Schengen. Il 27 novembre 1990 il Governo italiano fu ammesso a sottoscrivere l'Accordo di Schengen e la Convenzione di applicazione dell'accordo<sup>101</sup>. Segno di fedeltà alla vocazione comunitaria del Paese e prova della volontà di coronare la Comunità con un rinnovato senso *politico*, la firma dell'Italia confermò la funzione di apripista storicamente svolta dai governi di Bonn, Parigi, Bruxelles, Amsterdam e Lussemburgo nel percorso verso la piena libertà di circolazione nello spazio comunitario.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen conteneva una disciplina complessa e articolata e stabiliva i punti fondamentali in materia di libera circolazione delle persone, politica comune dei visti, esternalizzazione delle frontiere esterne e cooperazione tra forze di polizia nell'Area Schengen.

In ottemperanza a quanto stabilito dalla Convenzione, le frontiere interne comuni avrebbero potuto essere attraversate senza che alcun controllo venisse effettuato sulle persone; ciononostante, per esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, ciascun

---

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> La libera circolazione e il Sistema Schengen - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, [www.esteri.it](http://www.esteri.it), [https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica\\_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/#:~:text=L](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/#:~:text=L).



Paese membro avrebbe potuto decidere di reintrodurre - per un periodo di tempo limitato e adeguandoli alle circostanze - i controlli alle frontiere comuni. Per bilanciare l'abolizione dei controlli alle frontiere interne – nonché le potenziali ripercussioni sulla tutela della sicurezza dei cittadini comunitari – veniva prevista una lunga serie di misure *compensative*.

Un primo pacchetto di provvedimenti compensativi aveva lo scopo di assicurare che i controlli alle frontiere esterne avvenissero in maniera efficace e secondo criteri uniformi e comuni tra tutti i membri. A questo proposito, le Parti della Convenzione di impegnarono a promuovere una politica comune in materia di circolazione delle persone, con speciale riferimento a un regime armonizzato di visti di ingresso. Inoltre, gli Stati si accordarono per assicurare l'esame di ogni domanda di asilo presentata: in questo quadro, fissarono l'importante principio per cui soltanto *un* Paese membro sarebbe stato competente per l'esame della domanda stessa. Nello specifico, questa disposizione trovava espressione nella Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee. La Convenzione, concepita come lo strumento di armonizzazione delle politiche in materia di asilo, fu firmata il 15 giugno 1990 dai rappresentanti dei Paesi membri della Comunità: come previsto dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, la Convenzione aveva lo scopo ultimo di garantire ai rifugiati un'adeguata protezione nei Paesi comunitari<sup>102</sup>.

A partire dagli anni Novanta, la questione dei richiedenti asilo iniziò ad assumere i tratti di una vera emergenza, sia in termini di dimensioni sia per la crescente resistenza politica e sociale che iniziò ad ergersi nei confronti del fenomeno. La questione iniziò ad interessare principalmente la Germania: già interessato dai consistenti flussi provenienti dalle regioni dell'Europa centro-orientale, il Governo federale faceva sempre più fatica ad assorbire l'enorme quantità di richieste di asilo avanzate da cittadini extraeuropei che premevano sui suoi confini. In questo difficile quadro, la priorità divenne bilanciare due esigenze diverse: da una parte, occorreva continuare a garantire

---

<sup>102</sup> Comitato parlamentare Schengen-Europol, "Convenzione di Dublino", legislature.camera.it, <https://legislature.camera.it/bicamerale/schengen/fonti/convdubl.htm>.

pienamente il diritto di asilo e, dall'altra, lo scopo divenne limitare i sempre più frequenti abusi e redistribuire il carico dei richiedenti asilo a livello comunitario. A quest'ultimo fine, il Governo di Berlino fu indotto nel 1993 ad una discussa riforma costituzionale che modificò in modo restrittivo il diritto d'asilo tedesco, considerato uno tra i regimi più liberali d'Europa e del mondo.

All'intensificarsi del fenomeno, inoltre, emerse un ulteriore duplice obiettivo: da una parte, si trattava di evitare che i richiedenti asilo fossero costretti a presentare domanda di asilo da uno Stato all'altro qualora nessuno Stato accettasse di esaminare la richiesta e, contemporaneamente, fare in modo che i richiedenti asilo a cui era stata rigettata la domanda non potessero presentarla nuovamente in un altro Stato membro. Inoltre, emerse anche la necessità di impedire che i richiedenti asilo potessero godere di un'eccessiva libertà nella scelta del Paese al quale rivolgere la propria domanda di asilo: divenne evidente che un numero crescente di richiedenti asilo si stesse deliberatamente orientando verso Stati che, per motivi politici, storici ed economici, si mostravano più generosi nell'accoglimento delle istanze di asilo.

In seguito, nonostante le aperte resistenze delle ONG e lo scetticismo dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Jean-Pierre Hocké, fu la stessa Convenzione di Dublino a stabilire che il richiedente asilo avrebbe potuto avanzare la domanda in *uno* Stato membro, e che solo tale Stato sarebbe stato tenuto ad esaminare la richiesta. Infine, di norma, lo Stato a cui fosse stata presentata la richiesta sarebbe stato il primo in cui il richiedente asilo avesse fatto ingresso nella Comunità Europea.

Il secondo gruppo di misure compensative concerneva l'irrobustimento della cooperazione tra le forze di polizia e gli organismi giudiziari delle Parti contraenti e il rafforzamento della collaborazione internazionale nella lotta al traffico di stupefacenti, armi da fuoco e munizioni. Infine, il terzo insieme di azioni compensative riguardava la creazione del Sistema di Informazione Schengen (SIS): si trattava di un sistema automatizzato volto a raccogliere, serbare e scambiare informazioni utili riguardanti persone e oggetti acquisite durante i controlli alle frontiere o in occasione di verifiche effettuate all'interno dei Paesi membri dell'area.

#### **1.4 Dal 1990 al 1995: il nuovo volto del fenomeno migratorio, la comunitarizzazione delle politiche migratorie e l'entrata in vigore della Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen**

La fine della Guerra Fredda diede avvio alla fase finale della transizione storica dell'Europa da continente di emigrazione a continente di immigrazione, e per i Paesi dell'ormai prossima Unione Europea venne il momento di coronare gli sforzi promossi nei decenni precedenti con l'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen.

La firma degli Accordi di Schengen si inserì all'interno di un panorama migratorio in fase di profondo mutamento: in questo delicato contesto, i governi europei iniziarono a guardare con crescente preoccupazione al repentino aumento dell'immigrazione – regolare e irregolare – e al vertiginoso aumento dei richiedenti asilo, le cui richieste passarono dalle 16.000 annue agli inizi degli anni Settanta, alle 67.000 nel 1983 per raggiungere le 537.000 istanze nel 1991. In particolare, fu nella Germania dell'Ovest che gravò maggiormente l'eccezionale aumento dei richiedenti asilo, balzati dalla già cospicua cifra di 121.300 nel 1989 ai 438.191 nel 1992, pari ai quattro quinti di tutte le richieste di asilo presentate nei principali Paesi della Comunità.

L'iniziale entusiasmo per l'apertura delle frontiere cedette il passo ad una più lucida e disincantata analisi della situazione: la questione migratoria era ormai diventata un problema centrale delle relazioni tra i Paesi della Comunità e una componente decisiva di ogni politica europea in materia di sicurezza e cooperazione. Mentre la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la disintegrazione della Jugoslavia iniziarono a produrre i primi flussi di rifugiati diretti verso l'Europa occidentale e, soprattutto, verso la Germania unificata, tra i leader europei iniziò ad emergere con crescente evidenza la necessità di accantonare le velleità nazionaliste e rafforzare, piuttosto, il ruolo della futura Unione Europea nelle politiche di immigrazione e asilo – al fine di favorirne, dunque, una piena *comunitarizzazione*.

Sebbene l'Esecutivo comunitario avesse sempre mantenuto un atteggiamento pragmatico e vigile nel tenere in debita considerazione le prerogative e le suscettibilità nazionali, in linea con le tradizionali posizioni del Governo di Roma – che difese a lungo la convinzione che la Comunità Europea fosse l'ambito ideale in

cui poter realizzare la libera circolazione delle persone e le politiche ad essa connesse -, nel corso dei primi anni Novanta i governi europei mostrarono una nuova determinazione a riconoscere un diritto di intervento comunitario nei settori complementari alla libera circolazione delle persone, ivi inclusi i settori della giustizia e della sicurezza.

Benché l'acuirsi del quadro migratorio avesse reso necessario un immediato e radicale intervento di contenimento dei flussi, una tale politica avrebbe trovato insormontabili ostacoli nel peso della storia del continente e nella fitta rete di vincoli giuridici e costituzionali interni ai Paesi. L'impenetrabile fronte politico rappresentato dalla dura opposizione delle sinistre a qualsiasi regolamentazione restrittiva e a ogni accenno antimigrazione incombeva come la spada di Damocle sulla possibilità di modificare le politiche di immigrazione e di asilo. Proprio all'interno di questo difficile contesto, nella prospettiva di alcuni governi la futura Unione Europea avrebbe potuto rappresentare la soluzione ultima alla complessa gestione del problema migratorio: essa avrebbe potuto fornire una reazione comune e univoca alla questione migratoria, garantendo una più equa distribuzione di rifugiati e legittimando le legislazioni e le politiche nazionali più severe. Occorreva, dunque, avviare un'opera di revisione dei trattati istitutivi e rafforzare, in ultimo, le competenze comunitarie in materia.

Il percorso di riforma dei trattati fu avviato in occasione del Consiglio Europeo straordinario di Dublino del 28 aprile 1990 e proseguì con la decisione di convocare due Conferenze Intergovernative, rispettivamente sull'Unione Economica Europea e sull'Unione Politica. Nell'aprile 1991, la Presidenza lussemburghese propose la creazione di un'Unione Europea a tre pilastri: mentre i governi di Copenaghen e Londra sostennero la creazione di un pilastro completamente intergovernativo sui temi della sicurezza e della giustizia, gli Esecutivi italiano, spagnolo, belga, olandese, tedesco, greco e irlandese appoggiarono l'ipotesi di una piena comunitarizzazione delle medesime materie. La Presidenza lussemburghese si adoperò per individuare un compromesso tra le due ipotesi: la soluzione individuata mirava alla creazione di un pilastro intergovernativo come passaggio intermedio e transitorio verso una vera e propria integrazione. La proposta suggerita dalla Presidenza lussemburghese venne adottata come la base per i negoziati: un sistema a tre pilastri, all'interno del quale le

questioni di giustizia e sicurezza e, in particolare, i problemi legati all'immigrazione e all'asilo sarebbero stati affrontati secondo modalità di carattere essenzialmente intergovernativo.

Terminati i lavori delle Conferenze Intergovernative, la questione slittò nelle mani dei Capi di Stato e di Governo riuniti a Maastricht tra il 9 e il 10 dicembre 1991. Le posizioni assunte nel corso dei negoziati e il determinato appoggio mostrato al rafforzamento del ruolo della futura Unione Europea nelle politiche di immigrazione e asilo contribuirono in maniera significativa agli importanti avanzamenti conseguiti nell'ambito del Consiglio Europeo di Maastricht e registrati, in seguito, dal Trattato sull'Unione Europea, firmato nella medesima città olandese il 7 febbraio 1992.

Nella soluzione individuata a Maastricht, all'interno del terzo pilastro – concernente la Cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni (GAI) –, veniva fatto salvo il primato degli Stati nazionali; tuttavia, allo stesso tempo, si gettavano solide basi per lo sviluppo di una più forte collaborazione e, in prospettiva, di una vera e propria *integrazione* dei settori di intervento incorporati. Con l'obiettivo cardine di realizzare la libera circolazione delle persone, fondamento del Mercato Unico Europeo e requisito essenziale della nuova cittadinanza dell'Unione, il Trattato di Maastricht definiva importanti questioni di interesse comune, quali la politica di asilo e di immigrazione, la gestione delle frontiere esterne, la collaborazione doganale, il contrasto alla frode internazionale e alla tossicodipendenza, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e di criminalità internazionale<sup>103</sup>.

Nell'esercizio di questi settori, la responsabilità nazionale veniva confermata; tuttavia, si ammetteva la possibilità di adottare posizioni e azioni comuni, nonché di elaborare convenzioni da raccomandare agli Stati membri, senza inoltre escludere il ricorso – in casi specifici – al voto a maggioranza qualificata. Inoltre, per la prima volta, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il Parlamento Europeo la Commissione si videro assegnare un ruolo in materia: l'Esecutivo comunitario, in particolare, riceveva un importante – ancorché condiviso – diritto di iniziativa

---

<sup>103</sup> Ivi, pp.171-172.

legislativa e il permesso a essere associato ai lavori comunitari. In ultimo, il Trattato sull'Unione Europea prevedeva la possibilità che i settori di competenza intergovernativa potessero, attraverso il comune accordo tra le Parti, diventare responsabilità comunitaria.

### **La crisi albanese**

La strada verso la comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo si intrecciò con il complicarsi del quadro migratorio nell'Europa meridionale. Contestualmente ai grandiosi traguardi in fase di conseguimento a Maastricht, l'Italia si preparava ad affrontare un banco di prova importantissimo per la credibilità e l'efficacia dei suoi nuovi strumenti di controllo delle frontiere: la crisi albanese<sup>104</sup>. La questione albanese fu, contemporaneamente, l'occasione per testare la disponibilità delle Istituzioni e dei partner comunitari a contribuire ai costi del controllo delle frontiere esterne che l'Esecutivo italiano avrebbe dovuto sostenere per proteggere non solo sé stessa ma, in quanto Paese frontaliero, anche tutta l'area europea di libera circolazione delle persone<sup>105</sup>.

Nel corso del 1991 il Governo di Roma dovette affrontare la più grande emergenza migratoria che esso si fosse mai trovato a gestire: tra il 7 e il 10 marzo sbarcarono nei principali porti pugliesi circa 28.000 immigrati albanesi. L'assunto che essi fossero bianchi ed *europèi* e, in aggiunta, in fuga da un regime comunista, predispose positivamente sia i mezzi di informazione sia l'opinione pubblica italiana: nel sud del Paese si diffuse rapidamente uno spirito accogliente, di comprensione e sincera generosità, mentre parrocchie e famiglie si resero disponibili ad ospitare individui e, talvolta, interi gruppi di migranti. Lo stesso Governo si mobilitò con relativa sollecitudine: unità delle forze armate vennero dispiegate in funzione di sostegno all'accoglienza e campi profughi vennero rapidamente allestiti per fornire nutrimento e riparo ai nuovi arrivati.

---

<sup>104</sup> Dorothy Louise Zinn, "Adriatic Brethren or Black Sheep?: Migration in Italy and the Albanian Crisis, 1991" in *Sage Journals. European urban and regional studies*, vol.3, no.3 (1996).

<sup>105</sup> Ivi, p.173.

Superata la prima fase di emergenza, tuttavia, il quadro mutò rapidamente: le autorità nazionali si resero presto conto che la quasi totalità di coloro che arrivarono nella penisola non fossero rifugiati, bensì semplici *migranti economici*. La preoccupazione di un prevedibile cambio degli umori nell'opinione pubblica nazionale e il timore che i partner comunitari potessero giudicare negativamente il lassismo *tutto italiano* rispetto alla situazione di emergenza orientarono il Governo di Roma verso una più prudente analisi della situazione. In aggiunta, il contemporaneo deterioramento degli equilibri a Belgrado e la minaccia ormai imminente di una guerra civile nei Balcani occidentali evocarono lo scenario di nuove correnti provenienti dai Balcani. Sulla base di queste riflessioni, il Governo di Roma decise di procedere verso una politica di rimpatri: nel giugno del 1991 un gruppo di piccole imbarcazioni colme di migranti albanesi venne soccorsa in mare da unità navali italiane e riaccompagnata, con la collaborazione delle autorità di Tirana, nei porti di Valona e Durazzo. Non senza duri scontri con le forze di polizia italiane, inoltre, circa 16.000 albanesi vennero trasferiti nello stadio di Bari e, nel giro di due settimane, riaccompagnati in patria per mezzo di traghetti e aerei militari e civili con il consenso e la collaborazione del Governo di Tirana.

Il Governo di Roma era ben consapevole che le misure di mero rimpatrio non fossero sufficienti a contenere lo stato d'emergenza: inevitabilmente, alla politica del rimpatrio occorreva affiancare il lancio di un consistente piano di sostegno allo sviluppo socioeconomico, nonché favorire un importante sforzo politico-diplomatico volto a stabilizzare e democraticizzare il Paese. Il Governo di Tirana, in cambio, promise di impegnarsi a collaborare con le autorità italiane per porre un argine all'immigrazione irregolare e impedire così nuovi esodi di massa.

Nonostante le promesse, tuttavia, i gravissimi problemi economici e sociali continuarono ad affliggere il Governo di Tirana, lasciando presagire che nuove e ancor più numerose imbarcazioni sarebbero approdate sulle coste italiane. Nelle città della costa pugliese, nel frattempo, la massiccia presenza di migranti iniziò a creare gravi difficoltà nel rapporto tra Stato e Regioni, mentre emergevano i primi impatti sociali dell'emergenza migratoria. I sempre più numerosi atti criminali compiuti dagli immigrati albanesi ai danni della popolazione locale iniziarono ad alimentare il cambio di rotta delle percezioni e degli umori dell'opinione pubblica, spingendo le

autorità locali a pensare che – per dissuadere ogni altro tentativo di approdo - convenisse mostrare un'Italia *meno accogliente possibile*. Pesarono, in questo contesto, anche le informative della polizia: la confisca di numerose armi da fuoco concorse ad alimentare il sospetto che le navi in arrivo dalle coste albanesi contenessero una considerevole quantità di disertori dell'esercito e, soprattutto, di evasi dalle carceri del Paese. Nondimeno, le onerose attività di assistenza iniziarono a gravare in maniera rilevante sul bilancio pubblico: in questo quadro, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio italiano arrivò a quantificare in 50 miliardi di lire la spesa mensile sostenuta dallo Stato per l'assistenza ai migranti albanesi<sup>106</sup>.

Spesso tratti d'inganno, i migranti albanesi rimpatriati con la forza dalle autorità non furono la soluzione ad un problema ben più complesso: l'8 agosto 1991 decine di imbarcazioni si ammassarono al largo delle coste pugliesi, pronte a riversare sul territorio della penisola una marea umana di oltre 18.000 migranti, mentre lo sbarco della Nave Vlora nel porto di Bari, con il suo impressionante carico di 10-12.000 persone, passò alla storia come il simbolo della grande odissea albanese in Italia. Seppur pacifica, l'emergenza migratoria assunse i connotati di una vera e propria invasione<sup>107</sup>.

Parallelamente al propagarsi delle voci allarmate provenienti dalle cancellerie europee, turbate per lo stallo nel Canale d'Otranto, il Viminale rafforzò la pressione sulle Istituzioni della Comunità per ottenere maggiore sostegno alla stabilizzazione dell'Albania. Nei primi mesi dell'emergenza migratoria, la Commissione stanziò un piccolo contributo ai governi di Atene e Roma, in quanto Membri della Comunità maggiormente coinvolti dalla questione albanese: al Governo greco convogliarono 500.000 Unità di Conto Europee (ECU) destinate all'assistenza dei rifugiati albanesi nel proprio territorio, mentre 1 milione di ECU vennero destinate a favore dei rifugiati albanesi giunti nel territorio italiano. Successivamente, all'acuirsi della crisi l'Esecutivo comunitario stanziò 1.500.000 ECU in farmaci, strumentazione medica

---

<sup>106</sup> Irial Glynn, *Asylum Policy, Boat People and Political Discourse: boats, votes and asylum in Australia and Italy*, Palgrave Macmillan, Political science and international studies collection, Londra, 2016, pp.80-82.

<sup>107</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.179.



e mezzi di trasporto, oltre che migliaia di tonnellate di derrate alimentari e grano panificabile<sup>108</sup>.

Tuttavia, la permeabilità dei Paesi dell'Europa meridionale rese evidente che l'aiuto economico non sarebbe stato sufficiente, in mancanza di efficaci strumenti di polizia, a contenere il rischio di nuovi e più massicci flussi migratori dall'Albania e dall'intera regione dei Balcani Occidentali. Nel corso della difficile gestione della crisi albanese, emerse chiaramente come la Comunità non avesse né la volontà né, soprattutto, gli strumenti operativi e giuridici adeguati a intervenire a difesa delle frontiere italiane. In sostanza, prima che Maastricht coronasse il conseguimento dei grandiosi risultati in materia di cooperazione tra i Membri dell'Unione Europea, la gestione dell'immigrazione extracomunitaria veniva considerata esclusiva responsabilità nazionale e, in quanto tale, esclusa dalla sfera di influenza e intervento della Comunità: la competenza comunitaria era completamente insufficiente.

Tra la fine del 1991 e l'inizio del 1992 la fase più acuta della crisi albanese si approssimò al tramonto. Il Governo italiano aveva dimostrato un ruolo determinante e, nonostante la crescita degli aiuti economici da parte della Comunità, sull'Italia ricadde la responsabilità principale della stabilizzazione politica, economica e sociale dell'Albania<sup>109</sup>. La complessa gestione delle implicazioni migratorie della crisi albanese gravò sulla percezione della Comunità da parte delle autorità italiane, e sull'immagine del Governo di Roma da parte dei partner europei: nonostante l'adesione dell'Italia agli Accordi di Schengen, i vecchi timori sull'effettiva capacità di gestione e controllo delle frontiere nazionali tornarono a turbare i vertici europei e importanti interrogativi vertevano attorno alle future tendenze migratorie del continente.

### **L'entrata in vigore degli Accordi di Schengen: un percorso in salita**

A partire dagli anni Novanta, la prospettiva di arrivi di massa provenienti dal mondo africano e mediorientale appariva non solo credibile, ma particolarmente

---

<sup>108</sup> ASCE, BAC 130-1996 43, *Commission des Communautés Européennes, Directives de négociation de l'accord de coopération avec l'Albanie*, Bruxelles, 24/7/1991.

<sup>109</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.183.

minacciosa. Alle conseguenze del crollo dei regimi e dei sistemi comunisti dell'Europa Centro-Orientale si affiancarono, infatti, le turbolenze del composito mondo arabo e turco. Il 2 agosto 1990 l'invasione militare del Kuwait proclamata da Saddam Hussein provocò una vasta e rapida reazione nel mondo. L'annessione del Kuwait al Governo di Baghdad e la successiva guerra di liberazione dell'emirato, condotta da una coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti tra il gennaio e il febbraio 1991, contribuirono a ravvivare i sentimenti antiarabi in tutti i principali Paesi dell'Europa Occidentale, condizionando negativamente la condotta verso le correnti migratorie provenienti dalla regione. Contemporaneamente, crebbero i mai tramontati timori sulle possibili implicazioni negative delle dinamiche economiche e demografiche in atto nel bacino meridionale del Mediterraneo: i processi di liberalizzazione e privatizzazione avviati dai principali governi del Magreb a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta avevano finito per aggravare le già precarie condizioni del mercato del lavoro, oltre che accrescere i differenziali socioeconomici rispetto ai Paesi dell'Europa occidentale. All'incerto quadro sociale ed economico della regione mediterranea si accompagnò l'esplosione demografica dell'area e il timore di nuove impennate di flussi migratori dal Mediterraneo arabo al Mediterraneo europeo<sup>110</sup>.

In un tale contesto, il mutamento nella percezione dei flussi migratori contribuì a rendere sorprendentemente complessi i processi di ratifica richiesti per l'entrata in vigore degli Accordi di Schengen. Gli Esecutivi della Comunità dovettero attraversare interminabili labirinti politico-giudiziari prima che Schengen arrivasse a godere della definitiva accettazione. In Francia, la convinzione che Schengen potesse esacerbare i rischi collegati alla criminalità internazionale e all'immigrazione irregolari rimase a lungo ancorata nella concezione di alcuni esponenti del mondo politico. In questo contesto, rimase elevata l'attenzione sul pericolo di un afflusso incontrollato di migranti dai Paesi dell'Europa Centro-Orientale, agevolato ora dalla liberalità dei Governi austriaco e tedesco e dall'accordo sull'allentamento dei controlli alle frontiere tra i rispettivi Stati. Inoltre, il noto lassismo dei controlli alle frontiere esterne spagnolo e italiano minacciava di incoraggiare il massiccio

---

<sup>110</sup> Ivi, p.185.

passaggio di correnti di migranti clandestini dai Paesi dell’Africa settentrionale verso i Paesi centrali della Comunità. In Germania, gli enormi costi dell’accoglienza, uniti agli incipienti oneri della riunificazione, concorsero ad alimentare il senso di rifiuto nei confronti degli immigrati: nei *Länder* orientali, le popolazioni locali si trovarono costrette a fronteggiare lo stravolgimento delle condizioni politiche, economiche e sociali in cui avevano vissuto per oltre quarant’anni. La tensione interetnica si tradusse in manifestazioni rivolte violente, duri scontri tra polizia e manifestanti ed episodi di intolleranza nei confronti non solo dei rifugiati, ma anche degli immigrati da tempo stabilmente stanziati sul territorio tedesco. Nell’agosto 1992, il lancio di sassi e bombe incendiarie contro un edificio occupato da richiedenti asilo vietnamiti nella città di Rostock fu l’esempio dell’incandescente clima sociale diffuso nel Paese<sup>111</sup>. L’anno successivo, il 29 maggio del 1993 Solingen fu teatro del più grande crimine di matrice xenofoba mai commesso in Germania dal dopoguerra: nel rogo di Solingen, cinque cittadini turchi vennero barbaramente uccisi da un giovanissimo gruppo neonazista tedesco appartenente al movimento *skinhead* della città.

Nel 1992, le autorità di Berlino erano ormai chiaramente convinte che la limitazione degli immigrati e dei richiedenti asilo rappresentasse un’improrogabile priorità nell’agenda nazionale, necessaria non solo per conservare gli equilibri economici e sociali interni, ma anche per salvaguardare l’identità, la natura democratica e la coesione dello Stato tedesco.

Fu all’interno di un clima sociale di crescente fermento che i Governi della Comunità proseguirono verso la piena attuazione delle condizioni preliminari a cui tutti i Paesi firmatari avrebbero dovuto adempiere prima che la Convenzione di Schengen potesse ufficialmente entrare vigore. In questo quadro, il monito fu chiaro: la consegna degli atti nazionali di ratifica non sarebbe stata sufficiente. In altre parole, le attività di vigilanza alle frontiere comuni sarebbero cessate solo quando i Paesi firmatari si fossero messi in linea con le misure stabilite e richieste dagli Accordi di

---

<sup>111</sup> Paola Cirino, “Razzismo nella ex-DDR, la storia della rivolta xenofoba di Rostock del 1992”, Berlino Magazine, 25/08/2022, [https://berlinomagazine.com/2022-razzismo-rivolta-xenofoba-di-rostock-1992/#google\\_vignette](https://berlinomagazine.com/2022-razzismo-rivolta-xenofoba-di-rostock-1992/#google_vignette).

Schengen e si fossero resi in grado di controllare i confini esterni in maniera efficiente<sup>112</sup>.

Le condizioni preliminari - elencate del Rapporto dell'11 dicembre 1991 preparato dalla *Commission de Contrôle* - comprendevano una serie di misure, tra cui la predisposizione di efficaci controlli alle frontiere esterne, la creazione di un sistema armonizzato di gestione delle domande di asilo, l'impegno al contrasto del traffico di stupefacenti, la costruzione di apposite infrastrutture negli aeroporti, il rilascio di visti uniformi, la realizzazione di sistemi informatizzati di raccolta, conservazione e protezione dei dati personali in modo da rendere il Sistema d'Informazione Schengen compatibile con il fondamentale diritto di riservatezza.

Fino alla prima metà degli anni Novanta, la strada verso il rispetto di queste condizioni da parte di tutti i Paesi firmatari risultò ancora lunga e irta di difficoltà: al mutare degli equilibri migratori, Schengen finì spesso per figurare come un ostacolo piuttosto che una soluzione al problema, minando la coesione e la capacità di tenuta dell'intero fenomeno comunitario. A tratti, Schengen non sembrò solo a rischio di ritardo, ma di sopravvivenza.

La difficile gestione della questione migratoria non risparmiò nessun Governo: in questo contesto, non passarono sottotraccia né la politica di tolleranza sugli stupefacenti praticata dal Governo di Amsterdam (di ostacolo a un'efficace lotta al traffico di droga), né la generosa politica di asilo e immigrazione praticata dalle autorità di Berlino. Nel 1991 la frontiera tra la Polonia e la Germania divenne la principale porta d'accesso dei flussi migratori irregolari, mentre la frontiera franco-belga, franco-lussemburghese e franco-svizzera rimasero gli altri *fronti caldi* della Comunità. In aggiunta, le crescenti tensioni nell'area Euro-Mediterranea, le prime ondate di rifugiati provenienti dai crollati regimi jugoslavi e la cruenta guerra civile scoppiata tra l'*Armée Nationale Populaire*, fedele al regime di Algeri, e le milizie islamiche raccolte nel *Mouvement Islamique Armé* e nel *Groupe Islamique Armé* tenettero banco sui tavoli negoziali della Comunità, intralciando il percorso per l'entrata in vigore degli Accordi di Schengen. In questo contesto, in assenza di

---

<sup>112</sup> ASCUE, Comitato Esecutivo Schengen (CES), SCH/C (92), Comitato Esecutivo Schengen, *Verbale della riunione svoltasi a Lussemburgo il 19 giugno 1992*, Lussemburgo, 20/6/1992.

controlli alle frontiere, i processi in atto nelle regioni poste in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione minacciavano di aggravare sensibilmente le condizioni di sicurezza degli Stati membri.

Di fronte alla doppia crisi nei Balcani e nel Magreb crebbe il timore degli Esecutivi europei che una nuova filiera migratoria clandestina potesse dirigersi verso le frontiere esterne della Comunità e, in particolare, verso gli ancora permeabili confini dell'Italia. All'inizio degli anni Novanta i sistemi di controllo adottati non erano ancora sufficienti e il Paese non era assolutamente pronto a adempiere alle condizioni di ingresso. Oltre all'ormai nota porosità delle frontiere marittime, dure polemiche si consumarono sul presunto *eccesso di disinvoltura* con cui le autorità consolari italiane rilasciavano i visti per soggiorni di breve durata ai cittadini algerini che ne facevano richiesta, senza alcuna verifica né della situazione economica degli interessati, né dell'autenticità dei documenti presentati a sostegno delle loro domande<sup>113</sup>. Accanto a questo, permasero le numerose difficoltà di adattamento alle nuove normative da parte degli aeroporti di Milano-Linate, Milano-Malpensa e, soprattutto, Roma-Fiumicino: i lavori di ristrutturazione si prolungarono oltre i limiti dell'accettabilità e la necessaria separazione fisica delle aree di atterraggio dei voli intra-Schengen e di quelli extra-Schengen continuò a figurare come un ulteriore mancato adempimento. Inoltre, la complessiva inefficacia degli strumenti di allontanamento dei migranti irregolari e l'incapacità delle autorità italiane di dare seguito agli obblighi connessi all'introduzione del Sistema d'Informazione Schengen (nonché l'assenza di una linea di bilancio dedicata al SIS nella finanziaria italiana e l'introduzione di una legge nazionale sul trattamento dei dati personali) misero a nudo i limiti del Governo di Roma<sup>114</sup>.

Ancora una volta, si delineava un'Europa a due velocità: nonostante la ratifica parlamentare degli Accordi fosse stata correttamente depositata il 30 settembre 1993, l'Italia si trovò ad essere esclusa dal nucleo fondatore dell'Area Schengen. Il Comitato Esecutivo Schengen si riunì a Bonn il 22 dicembre 1994 dove, ufficialmente e solennemente, i Ministri e i Segretari di Stato di Belgio, Germania,

---

<sup>113</sup> AN, ATB, Ministère des Affaires Etrangères, *Délivrance abusive de visas italiens a des ressortissants algériens*, Paris, 1/7/1992.

<sup>114</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.213.

Francia, Lussemburgo, Olanda, nonché gli Stati aderenti Spagna e Portogallo, annunciarono “*l’applicazione irreversibile della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen*”<sup>115</sup>. Il 26 marzo 1995 la Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen entrò finalmente in vigore e si costituì, ufficialmente, il primo nucleo dell’Area Schengen.

Nel frattempo, il disastro umanitario che si stava consumando nei Balcani Occidentali provocò il cosiddetto “*effetto Bosnia*”: migliaia di uomini e donne in fuga dalla pulizia etnica in atto nella regione balcanica si riversarono sui confini dell’Unione Europea. Tra il 1993 e il 1994 il numero di jugoslavi transitati sulla frontiera franco-italiana era cresciuto del 118,4%, mentre tra il primo semestre del 1994 e il primo semestre del 1995 lo stesso numero crebbe del 290,6%<sup>116</sup>. I risultati conseguiti dalla Prefettura di Bari furono altresì allarmanti: migliaia di migranti irregolari montenegrini, kosovari, bosniaci, serbi e macedoni riuscirono a sbarcare nei porti italiani e far perdere le proprie tracce. Inoltre, alla luce della carenza di controlli lungo frontiera marittima orientale, iniziarono ad aumentare anche i migranti provenienti da Egitto, Cina e Pakistan che, utilizzando a loro volta il Canale di Otranto, entravano illegalmente nel Paese<sup>117</sup>.

Intanto, all’interno del Comitato Esecutivo Schengen si aprirono le prime fratture: a seguito di una serie di attentati compiuti sul suolo francese tra luglio e ottobre 1995 e rivendicati dal *Groupe Islamique Armé* – un gruppo algerino di matrice islamica – il Governo francese decise l’immediato ripristino dei controlli a tutti i punti di accesso al Paese, inclusi gli aeroporti. In un’intervista del 6 settembre 1996, il Presidente francese Jacques Chirac attaccò pubblicamente i partner Schengen, accusandoli di non controllare adeguatamente le frontiere esterne dello spazio comune e sostenendo, più in generale, che “*il fatto che si possa attraversare le frontiere con facilità e senza controlli, rappresenta uno straordinario aiuto offerto ai terroristi, così come ai trafficanti di droga*”<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> ASCUE, CES, SCH/Com-ex (94) PV 4, Comitato Esecutivo Schengen, Verbale della riunione svoltasi a Bonn il 22 dicembre 1994, Bruxelles, 23/12/1994.

<sup>116</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.219.

<sup>117</sup> Ivi, p.220.

<sup>118</sup> Lorraine Millot, “La France fait frontières à part” in *Libération*, 7/9/1995.

### **La Dichiarazione di Barcellona e il Partenariato Euro-Mediterraneo**

Alla metà degli anni Novanta gli sforzi dei leader europei convogliarono verso il bacino meridionale del Mediterraneo. A seguito della svolta impressa nel 1989 dal crollo del comunismo nei Paesi della regione, l'Unione Europea tornò a guardare con rinnovata attenzione ai rapporti euromediterranei. In questo contesto, la questione migratoria assunse una valenza di straordinaria importanza.

Il 27 e 28 novembre del 1995 la città di Barcellona ospitò la firma di un'importante Dichiarazione. Alla Conferenza parteciparono i rappresentanti di tutti i 15 Paesi membri dell'Unione Europea e dei 12 Paesi delle coste meridionali del Mediterraneo: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese. In qualità di inviati, parteciparono inoltre la Lega degli Stati arabi, l'Unione del Magreb arabo (UMA) – un'organizzazione costituitasi nel 1989 tra Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia – e la Mauritania, in quanto membro di quest'ultima organizzazione regionale.

La Dichiarazione di Barcellona dette avvio al cosiddetto Partenariato Euro-Mediterraneo, un'iniziativa politica promossa dai Paesi Euro-Mediterranei, in particolare dai Governi di Parigi e Madrid. Il progetto si proponeva l'ambizioso obiettivo di fare del bacino mediterraneo “una regione di pace, stabilità, prosperità e cooperazione”<sup>119</sup>. In verità, le finalità enunciate dalla Dichiarazione riguardavano temi di ampio respiro quali la politica, la sicurezza, l'economia, la finanzia e la cultura. Non da ultimo, uno dei principali obiettivi designati dalle Parti fu la costruzione graduale, entro il 2010, di uno spazio di libero scambio tra l'Unione Europea e i Paesi mediterranei.

Per realizzare la strategia di cooperazione regionale decisa a Barcellona, le Parti individuarono tre aree di intervento, o *pilastri*: la cooperazione politica e di

---

<sup>119</sup> Raffaella A. Del Sarto, “Borderlands: the Middle East and North Africa as the EU’s Southern Buffer Zone” in Dimitar Bechev, Kalypso Nicolaidis (a cura di), *Mediterranean Frontiers: Borders, Conflicts and Memory in a Transnational World*, I.B. Tauris, Londra, 2009, pp.160-161.

sicurezza, la cooperazione economico-finanziaria e la cooperazione sociale, culturale e umana.

Presente soprattutto nel terzo pilastro, la questione migratoria si vide attribuire un'importanza senza precedenti nella storia della politica mediterranea dell'Unione Europea. In particolare, sulla base dell'esplicito riconoscimento della centralità del tema nelle relazioni a livello regionale, i rappresentanti dell'Unione Europea sottolinearono la quanto mai urgente necessità di accrescere la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo, al fine di ridurre le pressioni migratorie accentuando la lotta contro l'immigrazione illegale e, nel contempo, garantire la piena tutela dei diritti previsti per gli immigrati legalmente residenti sul territorio della Comunità<sup>120</sup>.

Come rivelato da Eberhard Rhein, capo della Direzione per il Mediterraneo del Sud, Vicino e Medio Oriente della Commissione Europea, la priorità dell'Unione Europea era stata quella di *“vedere ai propri confini meridionali un gruppo di Paesi che non siano in guerra l'uno con l'altro, non siano destabilizzati da conflitti sociopolitici, non esportino terrorismo e droga in Europa, e non minacciano la stabilità sociale europea per mezzo di continuati o anche solo improvvisati incrementi dei flussi d'immigrazione illegale”*<sup>121</sup>.

Durante i negoziati i rappresentanti dell'Unione Europea erano portatori di un'onerosa istanza nei confronti delle controparti mediterranee: cruciale, ai fini del contrasto al terrorismo internazionale, al traffico di droga, alla criminalità e, soprattutto, all'immigrazione irregolare, sarebbe stata la disponibilità dei Paesi Terzi Mediterranei a riammettere i propri rispettivi cittadini trovati in condizione di irregolarità in uno dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Tuttavia, nonostante il carattere innovativo del Partenariato – ne fu d'esempio l'approccio globale all'area mediterranea e l'attivo coinvolgimento dell'Unione Europea – l'intero impianto poggiava, in realtà, su basi fragilissime. L'immigrazione era ormai diventata una fonte di straordinaria rilevanza di rimesse finanziarie e di riequilibrio delle tensioni politiche, sociali ed economiche dei Paesi della regione. A fronte dell'ormai inestimabile funzione del fenomeno migratorio per i Paesi della

---

<sup>120</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, op. cit., p.226.

<sup>121</sup> Ivi, p.226.



regione magrebina, la volontà europea di utilizzare il Partenariato come potenziale strumento di contrasto all'immigrazione fallì: i rappresentanti dei Paesi mediterranei non nutrivano alcun interesse a *barattare* lo straordinario ruolo dell'immigrazione con strumenti dalla dubbia efficacia e, soprattutto, con i fondi relativamente modesti stanziati dall'Unione Europea e dai suoi membri.

Oltre a questo, i Governi della sponda meridionale del Mediterraneo intuirono come il mancato o irregolare rispetto degli impegni alla riammissione dei migranti potesse essere astutamente utilizzato come strategia per chiedere e ottenere sempre maggiori concessioni e stanziamenti finanziari da parte dell'Unione Europea<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Ivi, p.227.



## SECONDO CAPITOLO

### LA POLITICIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E ASILO NELL'UNIONE EUROPEA

#### 2.1 L'intreccio tra politica e immigrazione: la politicizzazione del fenomeno migratorio nelle arene politiche dell'Unione Europea

A partire dagli anni Novanta il fenomeno migratorio divenne un tema *caldo* nell'arena politica dell'Europa occidentale. L'intensificazione del conflitto pubblico e politico sul tema dell'immigrazione e dell'asilo si consumò sia sul piano nazionale sia sul piano europeo: a livello comunitario, gli obblighi e gli impegni assunti dai Paesi dell'Unione tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila<sup>123</sup> causarono le prime controversie tra i Membri e incontrarono resistenze a livello nazionale<sup>124</sup>.

Contemporaneamente all'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen nel 1995, dunque, le più recenti dinamiche migratorie di provenienza extracomunitaria assunsero una crescente valenza *politica*. La questione migratoria e le profonde implicazioni ad essa associate non poterono più passare sottotraccia nelle società europee: *tollerata* durante la fase di ricostruzione del dopoguerra e, successivamente, della crescita del continente, in un quadro di scarso sviluppo economico l'immigrazione iniziò ad apparire come un *fiardello* per le società accoglienti, e non più come una risorsa per le economie nazionali. Nel frattempo, contemporaneamente all'intensificarsi del dibattito pubblico e politico vertente attorno alle tendenze migratorie, l'aggravarsi degli equilibri politici ed economici in alcune aree del mondo condusse le correnti migratorie a scavare nuovi corsi per raggiungere le frontiere dell'ambita Europa. In questo precario quadro, mentre gli sforzi dei leader europei continuarono a convogliare verso una circolazione interna priva di controlli, il costante aumento di immigrati irregolari, dei veri e falsi rifugiati e dei congiunti con

---

<sup>123</sup> A seguito sarà oggetto di analisi l'evoluzione della politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione e Asilo.

<sup>124</sup> Edgar Grande, Tobias Schwarzbözl, Matthias Fatke (a cura di), "Politicizing immigration in Western Europe", in *Journal of European Public Policy* 26, no.10, 23/10/2018, pp.1444-1445.

gradi di parentela più o meno prossimi penetrarono l'arena politica dei Paesi dell'Unione, alimentando l'emergere di affermazioni politico-elettorali che condussero verso una facile e pericolosa politicizzazione della questione.

La crescente politicizzazione dell'immigrazione nell'Europa occidentale fu il risultato combinato di alcuni importanti fattori: da un lato, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'allarmante aumento di immigrati e richiedenti asilo, che mise a dura prova la capacità degli Stati dell'Unione di controllare i propri confini, accogliere e integrare i nuovi arrivati. Tra la fine gli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila l'Europa divenne un bacino di immigrazione di straordinaria importanza: le stime più autorevoli concordano nell'affermare che nel periodo 1995-1999 l'influsso annuale nei quindici Stati membri dell'Unione fosse ammontato a 1,87 milioni di immigrati, provenienti sia da altri Stati membri sia da Paesi extracomunitari. Nel corso degli anni Duemila, dunque, l'Europa si affermò ampiamente ed irreversibilmente come un polo di attrazione su scala globale: in questo quadro, il saldo migratorio rimase in continua crescita, alimentato dalle correnti provenienti tanto dalle regioni più *prossime* ai confini dell'Unione, quanto da quelle più *remote*. Dall'altro, il surriscaldamento progressivo del dibattito politico europeo sull'immigrazione e sull'asilo si legò al successo dello sfruttamento di queste sfide da parte dei partiti populistici della destra radicale in alcuni, benché non *tutti*, Paesi europei: le espressioni partitiche conservatrici ebbero un ruolo decisivo nel mobilitare con successo le opinioni pubbliche nazionali utilizzando cornici nazionalistiche-identitarie che le resero i principali motori della politicizzazione delle questioni legate all'immigrazione in Europa<sup>125</sup>.

La politicizzazione della questione migratoria iniziò ad attecchire nei principali Paesi di immigrazione già a partire dagli anni Settanta e soprattutto Ottanta, come conseguenza dell'aumento dei ricongiungimenti familiari, dell'incassante ingresso degli immigrati irregolari e della sempre più rilevante questione dei richiedenti asilo. Tuttavia, fu nel corso degli anni Novanta e Duemila che il fenomeno migratorio entrò diffusamente ed ampiamente nel dibattito pubblico e politico delle società europee, fino a divenire un tema altamente politicizzato nelle elezioni politiche dei Paesi

---

<sup>125</sup> Ivi, p.1445.

dell'Unione. Nelle campagne elettorali dei principali Paesi comunitari, infatti, la questione migratoria divenne per i partiti politici il tema principale su cui fondare le proprie strategie politiche; per gli elettori, di contro, il fenomeno divenne uno dei temi cruciali rispetto al quale collocarsi nello spettro politico-partitico.

In Francia, il *Front National* - fondato all'inizio degli anni Settanta da un gruppo di esponenti dell'estrema destra francese, tra cui Jean-Marie Le Pen<sup>126</sup> - iniziò a fare della resistenza all'immigrazione extracomunitaria una questione sempre più centrale della propria attività politica<sup>127</sup>. L'aumento delle implicazioni legate all'immigrazione – che non aveva ancora trovato spazio né voce adeguati negli altri partiti politici -, unito al calare dei consensi del Partito Comunista Francese e all'abilità del Partito di canalizzare la nostalgia del fascismo di alcuni gruppi, contribuì significativamente ad accrescere il peso del Front National nella politica e nella società francesi. In questo contesto, il successo del Partito si legò anche, ma non solo, alla capacità dello stesso di promuovere attivamente una questione precedentemente *ignorata* e rispetto alla quale esso adottò una posizione diversa da quella media del sistema partitico francese<sup>128</sup>. Dalla metà degli anni Ottanta il tema migratorio venne individuato dagli esponenti del Partito come il *fulcro* della propria identità e della propria strategia: una condotta, questa, che nel 1983 valse al Front National la vittoria al governo del comune di Dreux<sup>129</sup>. Nel marzo 1986 il Partito guidato da Le Pen ottenne, per la prima volta nella propria storia, una rappresentanza parlamentare: l'esito vincente fu il risultato della capacità del Partito di catalizzare i sentimenti antimigrazione sempre più radicati in una parte non irrilevante della classe media e, soprattutto, della classe lavoratrice del Paese.

Nel corso della sua attività politica, il Front National si fece promotore di un programma dichiaratamente filoatlantico, liberista e, prima di tutto, antimigrazione: ritenuti un attentato all'identità e alla coesione della nazione, nella concezione del Partito gli immigrati extracomunitari rappresentavano un pericoloso elemento di perturbazione della sicurezza interna, oltre che un insidioso onere

---

<sup>126</sup> Fondatore del Partito, ex militare poujadista, negazionista e antisemita, padre di Marine Le Pen.

<sup>127</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, *op. cit.*, p.52.

<sup>128</sup> E. Grande, T. Schwarzbözl, M. Fatke (a cura di), "Politicizing Immigration in Western Europe", *op. cit.*, p.1448.

<sup>129</sup> S. Paoli, *Frontiera Sud*, *op. cit.*, pp.51-53.

gravante sulla sostenibilità dello Stato sociale. Il Partito di Le Pen riuscì a conquistare nutriti consensi grazie alla rivendicazione di una serie di slogan fondamentali, quali le proposte del blocco completo all'immigrazione, l'espulsione degli immigrati irregolari, l'adozione di misure più stringenti in materia di controllo delle frontiere e l'introduzione di una concezione più restrittiva del principio di cittadinanza<sup>130</sup>. In sostanza, difesa dell'identità tradizionale francese contro l'immigrazione, il multiculturalismo e la modernità più in generale figurarono tra le promesse più importanti del Partito nei confronti del suo sempre più ampio e fedele elettorato. Nelle elezioni presidenziali del 2002 l'immigrazione rimase uno dei punti focali attorno al quale si condensò il discorso pubblico. Dopo aver consolidato il Front National per un decennio, nel 2002 arrivò il risultato più importante della storia del Partito fino a quel momento: al primo turno delle presidenziali il Front National arrivò *secondo* dietro Jaques Chirac, ottenendo così accesso al ballottaggio. Largamente sconfitto al secondo turno, il Front National entrò in una lunga fase di declino durata fino al 2014, quando il Partito *rivitalizzato* dalla guida di Marine Le Pen arrivò primo alle elezioni europee con il 24% dei voti<sup>131</sup>, <sup>132</sup>. Nel corso dei successivi decenni, la recrudescenza – su scala amplificata – del terrorismo internazionale contribuì a potenziare ulteriormente i già diffusi sentimenti antiarabi e antimigrazione, convalidando il crescente ruolo dell'estrema destra negli equilibri politici del Paese.

Negli altri Paesi dell'Unione Europea le comunità straniere, incluse in esse gli irregolari, i familiari a carico e i richiedenti asilo, esercitavano pressioni di notevole incidenza sulle rispettive politiche sociali, causando onerose ripercussioni sugli equilibri dei bilanci pubblici ed alimentando il conflitto tra i potenziali beneficiari di assistenza. Allo stesso tempo, la partecipazione degli stranieri all'economia dei Paesi dell'Unione si ridusse gradualmente: le pratiche di ricongiungimento familiare

---

<sup>130</sup> Ivi, p.87.

<sup>131</sup> Massimo Nava, "Elezioni UE: i malesseri francesi per il trionfo di Marine Le Pen", in *ISPPI*, 24/05/2014, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/elezioni-ue-i-malesseri-francesi-il-trionfo-di-marine-le-pen-10445>.

<sup>132</sup> Giovanni Cedrone, "Europee: Le Pen trionfa in Francia, a Berlino Merkel Tiene (Ma Spd Cresce), Tsipras Vola in Grecia," in *La Repubblica*, 25/05/2014, [https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-europee2014/2014/05/25/news/voto\\_europeo-87167911/](https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-europee2014/2014/05/25/news/voto_europeo-87167911/).

implicarono un aumento della popolazione straniera *non attiva*, mentre la progressiva sedentarizzazione contribuì all'innalzamento dell'età media degli stranieri residenti. In aggiunta, le restrizioni miranti a impedire la partecipazione di determinate categorie di migranti al mercato del lavoro - al fine di scoraggiarne la presenza e incentivarne il ritorno in patria -, contribuirono, di contro, a ridurre ulteriormente il tasso complessivo di occupazione degli stranieri.

Nel corso degli anni Novanta l'evoluzione degli equilibri ai confini dell'Unione Europea condusse anche la classe dirigente tedesca a adottare un nuovo approccio verso la politica migratoria. La caduta della Cortina di Ferro e il conflitto in corso nei Balcani occidentali generarono massicci movimenti di rifugiati diretti prevalentemente verso i confini tedeschi e austriaci: nel solo anno 1992 le autorità di Berlino ricevettero 438.000 domande di asilo<sup>133</sup>.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila la svolta impressa dal regime migratorio *in fieri* influenzò il discorso politico nazionale, portando con sé una serie di concrete azioni politiche e modifiche legislative. In particolare, gli anni tra la fine del vecchio millennio e il principio del Duemila in Germania furono dominati dall'acceso dibattito pubblico e politico sull'*asilo*: a fronte delle crescenti pressioni esercitate dalle correnti di richiedenti asilo, il Governo di Berlino e i media nazionali adottarono un'allarmata immagine di *emergenza*, mentre la classe politica del Paese virò verso l'adozione di norme sull'ingresso sempre più restrittive, rivendicate e in seguito favorevolmente accolte dalle frange più conservatrici dell'arena politica del Paese<sup>134</sup>. Sul tema dell'immigrazione e della sua fondamentale funzione ai fini dell'economia nazionale si scontrarono le principali forze politiche e sociali del Paese: al *mainstream* conservatore tedesco fecero da contraltare le pulsioni liberalizzatrici di attori importanti quali l'industria e gli imprenditori, i sindacati, le chiese, le organizzazioni di assistenza sociale e importanti organizzazioni non governative. Non ultimi, i partiti di sinistra e la Socialdemocrazia tedesca.

---

<sup>133</sup> Maren Borkert e Wolfgang Bosswick, "Migration Policy-Making in Germany. Between National Reluctance and Local Pragmatism?" in *IMISCOE*, Working Paper no.20, 2007, p.4.

<sup>134</sup> Ivi, p.15.

Fondato nel 1983, il Partito dei Repubblicani (*Die Republikaner*) fu la principale voce della lotta contro l'immigrazione tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila. L'opposizione all'immigrazione, colonna portante del programma politico del Partito di estrema destra, fu lo slogan dominante utilizzato dal Partito per mobilitare l'elettorato e guadagnare importanti risultati elettorali. Il miglior esito elettorale dei *Republikaner* arrivò quando nel 1989 il Partito ottenne alle elezioni europee il 7,1% e sei europarlamentari che aderirono al Gruppo Tecnico delle Destre Europee<sup>135</sup>. Nel corso degli anni Duemila, in Germania il populismo di destra continuò a incontrare terreno fertile per le proprie aspirazioni: nel 2013 nacque "Alternativa per la Germania" (*Alternative für Deutschland*), un importante ed affermato Partito politico di estrema destra ispirato ad alcune ideologie estreme quali il neonazismo, l'antisemitismo, l'anti-islamismo, la xenofobia, il conservatorismo nazionale, l'anticomunismo e l'identitarismo. Ampiamente consolidato nel sistema partitico tedesco grazie a un forte orientamento anti-immigrazione, il Partito riuscì a balzare nei sondaggi dell'opinione pubblica e attestarsi tra i blocchi più popolari del Paese. Nel 2017 "Alternativa per la Germania" fece ingresso nel Parlamento federale: fu la prima volta che un partito di *estrema destra* veniva eletto dagli anni Cinquanta<sup>136</sup>. La repentina crescita di popolarità del Partito, nonché il carattere sempre più marcato del suo approccio radicale ed estremo e la terminologia reazionaria alimentarono un crescente coro di politici e società civile allarmati dall'ascesa del Partito. Il razzismo provocatorio – poco velato - l'islamofobia, le dichiarazioni antisemite e la violenza verbale nei discorsi ai danni di rifugiati, cittadini stranieri, ebrei e musulmani concorsero ad associare il Partito al radicalismo nazionale autoritario, fondato su un'ideologia che propaga una società gerarchicamente ordinata e, soprattutto, *eticamente omogenea*<sup>137</sup>.

Nei discorsi dei partiti conservatori della destra populista tedesca la politica simbolica dell'asilo figurò come un tema particolarmente attraente dal momento che

---

<sup>135</sup> Il Gruppo Tecnico delle Destre Europee (*Group of the European Right*, ER) fu un gruppo politico nazionalista di destra/estrema destra nel Parlamento europeo nato tra il 1984 e sciolto il 1989.

<sup>136</sup> Samuel Huneke, "The surprising history fueling Germany's far right", in *TIME*, 29/01/2024, <https://time.com/6336744/germany-afd-far-right-consensus/>.

<sup>137</sup> Paul Hokenos, "Germany's far-right party is worse than the rest of Europe's", *Foreign Policy*, 29/02/2024, <https://foreignpolicy.com/2024/01/26/afd-germany-far-right-populism-radical-europe-remigration-immigrants/>.



certi gruppi di immigrati e richiedenti asilo poterono essere facilmente ancorati a una serie di questioni interne. Fu il caso delle lotte distributive per i beni sociali durante il periodo di disoccupazione successiva all'unificazione tedesca del 1990: in questo contesto, gli attriti interni resero più facile per alcuni esponenti politici raffigurare gli immigrati come *concorrenti* in campo economico, enfatizzando la minaccia rappresentata da quest'ultimi alla presunta omogeneità etnica dello Stato nazionale tedesco<sup>138</sup>.

In verità, una analisi approfondita suggerisce che l'uso simbolico della politica in materia di immigrazione coinvolse largamente i principali Paesi dell'Europa occidentale. A partire dalla fine degli anni Novanta, nei principali Paesi dell'Unione Europea il discorso politico si ancorò ampiamente alla questione degli immigrati, dipinti come *concorrenti economici* indisposti ad assimilarsi culturalmente nelle società europee<sup>139</sup>. La retorica dichiaratamente antiimmigrati si intrecciò spesso con la feroce critica verso il multiculturalismo e l'Islam e riuscì ad attecchire anche nei più antichi Paesi di immigrazione. L'Olanda, il Paese europeo tollerante *per eccellenza*, considerato *culla* del multiculturalismo, al principio degli anni Duemila assistette all'affermazione della Lista di Pim Fortuyn, un movimento liberalconservatore e dichiaratamente antiislamista che focalizzò il proprio discorso pubblico sulla condanna del mondo islamico e sull'istanza di bloccare l'immigrazione. La campagna populista di Fortuyn sfruttò il suo discorso con grande successo: il Partito ottenne un'importante vittoria alle elezioni locali del marzo 2002 a Rotterdam, la seconda città più grande dei Paesi Bassi. Successivamente, alle elezioni politiche del 2002 la formazione si affermò come il secondo partito del Paese, ottenendo il 17% dei voti<sup>140</sup>. Sebbene dissolto nel 2008, il successo del Partito cambiò radicalmente il discorso politico sull'immigrazione e l'integrazione degli stranieri in Olanda<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Thomas Faist, *How to Define a Foreigner? The symbolic politics of immigration in German Partisan Discourse*, 1978-1992, p.51-53.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> María Bruquetas-Callejo, B. Garcés-Masareñas, R. Penninx, Peter Scholten, "The case of the Netherlands" in *Migration Policymaking in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present*, Giovanna Zincone, R. Penninx, Maren Borkert (a cura di), IMISCOE Research, 2011, p.147.

<sup>141</sup> Ivi, p.148.

In un contesto di forte politicizzazione, le autorità di Amsterdam adottarono misure piuttosto stringenti rispetto alla questione migratoria: tra queste, l'ammissione restrittiva di nuovi immigrati, il rimpatrio forzato dei richiedenti asilo respinti e degli immigrati clandestini e corsi obbligatori di *integrazione civica*<sup>142</sup>. In altre parole, quando l'immigrazione e l'integrazione divennero questioni di politica elettorale esse si fusero con questioni macro-politiche, quali la necessità di preservare l'identità nazionale e la coesione sociale, rivendicata dall'opinione pubblica nei confronti dell'establishment politico olandese. In quanto tali, le questioni divennero simboli di una nuova politica nazionale che cercò di riconquistare la legittimità popolare adottando una linea neoconservatrice basata su politiche più rigide nei confronti della questione migratoria<sup>143</sup>.

Anche il Governo austriaco assistette a una graduale politicizzazione delle questioni legate all'immigrazione nei dibattiti pubblici e nelle campagne politiche nazionali. In verità, l'individuazione di un equilibrio tra immigrazione e integrazione interessò in Governo di Vienna già nel corso dei decenni precedenti: in seguito alla crisi ungherese del 1956, circa 180.000 rifugiati penetrarono i confini austriaci, di cui una buona parte rimase stabilmente residente nel Paese. Successivamente, la Primavera di Praga originò un ulteriore flusso di oltre 160.000 cecoslovacchi diretti verso il Paese, mentre la dura Repressione di Solidarnosc del 1982 generò una nuova corrente di 150.000 polacchi diretti verso le frontiere austriache, di cui circa 30.000 richiedenti asilo. In seguito, tra la metà degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta, l'Austria divenne un importante Paese di transito e, in misura minore, di asilo per i rifugiati provenienti dai regimi in disfacimento dell'Europa orientale e dei Balcani occidentali. La guerra, i cambiamenti politici e le conseguenti crisi economiche che colpirono le Repubbliche jugoslave costrinsero migliaia di serbi, bosniaci, macedoni e montenegrini a cercare asilo in Austria: secondo i dati più recenti, essi costituirono – in termini quantitativi – il flusso più significativo degli ultimi decenni, seguiti dai rifugiati ceceni provenienti dalla Federazione Russa<sup>144</sup>. Come conseguenza ai flussi

---

<sup>142</sup> Ivi, p.150.

<sup>143</sup> Ivi, p.159.

<sup>144</sup> Ivi, p.22.

provenienti principalmente dall'esteuropeo, tra il 1988 e il 1993 la popolazione straniera in Austria quasi raddoppiò, passando dalle 344.000 alle circa 690.000 unità.

Contemporaneamente all'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea il 1° gennaio 1995, importanti cambiamenti interessarono l'arena politica del Paese: la politicizzazione della questione migratoria si legò all'ascesa del Partito della Libertà (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), e all'emergere del Partito dei Verdi (*Die Grünen*), nonché alla “parlamentarizzazione” della stessa politica migratoria. Nel corso degli anni Novanta e Duemila il vertiginoso aumento delle domande di asilo - provenienti ora anche dal focolaio kosovaro<sup>145</sup> - assunse un ruolo di primo piano nel dibattito politico nazionale, poiché finì per intrecciarsi in misura crescente con la percezione nell'opinione pubblica del preoccupante tema della *sicurezza interna* del Paese. In Austria come nel resto dei Paesi dell'Unione Europea, a partire dagli anni Novanta i timori per la salvaguardia della sicurezza interna e la conservazione dell'ordine pubblico divennero - specialmente alla luce della progressiva criminalizzazione dell'immigrazione clandestina - fattori cruciali nella definizione delle politiche pubbliche nazionali.

Nel corso della propria attività politica, il Partito della Libertà e, in particolare, il suo leader - Jörg Haider -, divennero popolari presso alcuni settori dell'elettorato austriaco grazie soprattutto a una retorica razzista, xenofoba e fortemente contraria all'immigrazione. Controverso portavoce del Partito, Haider assunse posizioni sempre più vicine all'estrema destra, rafforzandole attraverso una serie di dichiarazioni di apprezzamento nei confronti della politica del regime nazista. L'allarmante corso politico avviato in Austria nei primi anni Duemila preoccupò gli Stati e le Istituzioni dell'Unione, costringendo il Parlamento Europeo ad elaborare la “Risoluzione sulla situazione politica in Austria” del 2 febbraio 2000<sup>146</sup>. All'inizio del Duemila l'inclusione del Partito della Libertà nella coalizione di governo, infatti, provocò l'imposizione di una serie di sanzioni – in gran parte *simboliche* – contro il

---

<sup>145</sup> Susanna Villani, “Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore”, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies* vol. n.2, 2021, p.392.

<sup>146</sup> Enrique Barón Crespo, “Proposta di risoluzione sulla situazione politica in Austria”, Parlamento Europeo, [www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2000-0101_IT.html?redirect), 2/2/2000, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2000-0101\\_IT.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2000-0101_IT.html?redirect).

Governo di Vienna da parte dei leader degli altri Stati dell'Unione Europea. Il programma dell'Esecutivo austriaco promosse una serie di misure restrittive nella politica migratoria e nell'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale del Paese. In particolare, il Governo austriaco introdusse un meccanismo di assunzione limitata: l'immigrazione di manodopera non qualificata e semi-specializzata venne formalmente interrotta con l'abolizione della quota per i lavoratori dipendenti, mentre permase solo una quota per gli immigrati altamente qualificati provvisti di un'offerta di lavoro concreta e già esistente. Inoltre, nel 2004 – a fronte dell'aumento del numero di richiedenti asilo – il Governo introdusse importanti modifiche alle leggi sull'asilo, tra cui una procedura di ammissione *speciale* e il divieto per il richiedente di presentare nuove prove durante le procedure di appello. Pertanto, come già in passato, il Governo tentò di utilizzare la legislazione sull'asilo come uno strumento di *controllo* generale dei flussi migratori. Nell'autunno 2004, la condotta promossa dall'Esecutivo di Vienna valse l'intervento della Corte costituzionale austriaca, che dichiarò incostituzionali diverse disposizioni introdotte dal programma di governo, annullandole e rendendo necessaria un'ulteriore riforma<sup>147</sup>.

Nel corso dei successivi anni, il Governo di Vienna continuò a promuovere una serie di rigide riforme della politica migratoria: esse incrementarono significativamente il potere e gli strumenti degli organi statali per reprimere gli immigrati in situazione irregolare, mantenendo una posizione restrittiva nei confronti della nuova immigrazione e aumentando i requisiti di integrazione richiesti ai nuovi immigrati<sup>148</sup>. Nel corso delle elezioni politiche dei successivi anni, la politica migratoria del Paese rimase un tema di fondamentale importanza nelle campagne elettorali delle diverse espressioni partitiche. Migrazione, asilo e integrazione rimasero i punti focali degli accordi di coalizione degli Esecutivi che si susseguirono nei successivi mandati e - come per i precedenti governi -, gli sforzi della classe politica dirigente continuarono a concentrarsi per rendere l'asilo meno accessibile nei

---

<sup>147</sup> Albert Krarel, "The case of Austria" in *Migration Policymaking in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present*, G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (a cura di), IMISCOE Research, 2011, p.36.

<sup>148</sup> Ivi, pp.37,38.

confronti dei richiedenti asilo “*fasulli*” e per introdurre nuove restrizioni all’immigrazione regolare e, soprattutto, irregolare.

Contemporaneamente, il tema dell’asilo continuò a suscitare accese controversie pubbliche: in alcuni casi, nell’opinione pubblica nazionale emerse un senso di spiccata sensibilità nei confronti dei richiedenti asilo le cui istanze vennero respinte dalle autorità nazionali e che, di conseguenza, rischiarono l’espulsione e il ritorno in patrie lacerate da conflitti interni. Fu il singolare ed ampiamente pubblicizzato caso della famiglia Zogaj: originario del Kosovo e di etnia albanese, il nucleo Zogaj giunse in Austria all’indomani della Crisi del Kosovo tra la fine del 1999 e l’inizio degli anni Duemila, presentando una richiesta di asilo, respinta nel 2002. In appello, la famiglia continuò a vivere sul territorio austriaco, mentre il padre riuscì a trovare un’occupazione regolare. Esauriti i rimedi legali e in vista della data prevista per l’espulsione, il padre e i quattro fratelli furono deportati in Kosovo, mentre la figlia maggiore – Arigona Zogaj – riuscì a nascondersi, divenendo un singolare esempio di resistenza contro le autorità della sua terra d’adozione<sup>149</sup>. La storia di Arigona Zogaj ricevette un’ampia copertura da parte dei media e della stampa, sollevando importanti interrogativi sulla questione dei richiedenti asilo in Europa e, soprattutto, sul *costo umano* delle dure politiche di immigrazione del Governo di Vienna. Le controversie alimentate dai media nazionali e le risposte delle autorità amministrative locali suscitarono l’emergere di questioni complesse, quali la regolarizzazione degli immigrati *irregolari* con residenza di lungo termine ma, di fatto, ben integrati nel tessuto sociale del Paese e l’inadeguatezza delle disposizioni nazionali per la concessione della residenza per motivi umanitari.

Il caso Zogaj e una serie di casi simili, seppur di più basso profilo mediatico, rappresentarono la coerente dimostrazione di un particolare atteggiamento della società di fronte alla complessità della questione migratoria: sebbene la stessa opinione pubblica avesse dimostrato una forte preferenza per le politiche migratorie restrittive e per l’attuazione rigorosa dei controlli sull’immigrazione, una volta confrontata con le dure conseguenze politiche di tale orientamento, essa tese a virare

---

<sup>149</sup> Jutta Gsoels-Lorensen, “‘Wobe’: Becoming Arigona Zogaj in (Anti-) Immigrant Austria”, *New German Critique*, no.121, 2014, pp. 121-152.

– in realtà – verso un approccio di profonda sensibilità, compassione ed immedesimazione nei confronti delle istanze dei richiedenti asilo e degli immigrati. La vicenda della famiglia Zogaj rese necessaria una completa revisione delle disposizioni nazionali in materia di asilo: la riforma dell'aprile 2009 agevolò sensibilmente l'accesso al soggiorno umanitario, con un conseguente aumento del numero di beneficiari. Ciononostante, le modifiche introdotte non furono sufficienti a fermare il dibattito politico sulla regolarizzazione degli immigrati, né riuscirono ad applicare una prassi amministrativa più coerente alla concessione del soggiorno umanitario. In sostanza, in molti casi gli esiti delle procedure di soggiorno umanitario rimasero – nella realtà - altamente imprevedibili.

Ancorché il Governo di Vienna avesse tradizionalmente adottato una condotta severa e restrittiva nei confronti dell'immigrazione, il sistema su cui tale meccanismo poggiava non riuscì a portare a termine gli intenti degli Esecutivi: le successive riforme della politica in materia di immigrazione e asilo, varate con l'obiettivo di favorire una regolamentazione pragmatica dell'immigrazione che rispondesse alle esigenze dell'economia austriaca, si rivelarono *impraticabili* strumenti di gestione dell'immigrazione ed intrinsecamente limitati fin dalla loro origine, e finirono spesso per riguardare solo una quota *ridotta* di immigrati. L'adesione dell'Austria allo Spazio Economico Europeo (SEE<sup>150</sup>) nel 1995 e, soprattutto, l'ingresso nell'Unione Europea nel 1995 implicarono per il Paese il recepimento della libertà di circolazione delle persone all'interno dell'area comunitaria, che ebbe come conseguenza l'impossibilità per il Governo di Vienna di applicare i requisiti di contingentamento ai cittadini dello SEE o dell'Unione Europea, rendendo – di fatto – il sistema delle quote uno strumento pressoché irrilevante.

Con sempre maggiore slancio a partire dai tardi anni Novanta, dunque, asilo, immigrazione e integrazione degli stranieri divennero - con poche eccezioni - temi centrali in quasi tutte le campagne elettorali del Paese: in particolare, l'imprenditorialità tematica dei partiti populistici della destra radicale giocò un ruolo fondamentale nella politicizzazione della questione migratoria nel dibattito pubblico

---

<sup>150</sup> Lo Spazio economico europeo venne istituito il 1° gennaio 1994 con lo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione europea al Mercato Europeo Comune ai Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), senza dover essere membri dell'Unione.

nazionale. Ciononostante, il successo (o il fallimento) dei partiti politici che nel corso delle campagne elettorali riuscirono a mobilitare la popolazione sulla questione dell'immigrazione ebbe, nel complesso, un'influenza molto *limitata* sull'effettiva politica migratoria adottata dagli stessi partiti una volta al governo<sup>151</sup>.

Come nelle altre democrazie dell'Unione, anche in Italia l'immigrazione extracomunitaria iniziò a polarizzare l'opinione pubblica nazionale, divenendo uno dei temi più conflittuali nel dibattito politico e una delle emergenze prioritarie nelle agende degli Esecutivi nazionali.

Nel caso italiano, il fenomeno migratorio iniziò ad essere tematizzato come *problema nazionale* solo alla fine degli anni Ottanta. A differenza delle vicende partitiche di Francia e Germania, i partiti dell'estrema destra italiana non nacquero *esplicitamente* sul tema del controllo dell'immigrazione: piuttosto, essi fondarono tradizionalmente la loro identità sull'anticomunismo e, solo occasionalmente, lanciarono campagne antiimmigrati. Nel corso degli anni Ottanta, per il Movimento Sociale Italiano - il principale partito dell'estrema destra italiana - una chiara esposizione nella lotta contro l'immigrazione rischiava di stigmatizzare come *razzista* una destra che, al contrario, sperava sempre più in un pubblico riconoscimento come partito pienamente democratico<sup>152</sup>.

Ciononostante, nel corso degli anni Novanta, il pericolo che il *miscuglio etnico* potesse “*snaturalizzare*” la cultura nazionale orientò la destra italiana verso un più intransigente approccio nei confronti della questione migratoria. Fu la Lega Nord a intraprendere la guida politica della coalizione antiimmigrati, combinando tra esse diverse istanze: l'indipendenza del Nord del Paese, l'antagonismo contro il Meridione arretrato e permeato da una cultura mafiosa, e – non ultima - l'ostilità verso gli immigrati extracomunitari. Partito regionale giovane ed espressione univoca di una vasta gamma di movimenti e leghe autonomiste affermatesi in tutto il Nord Italia a partire dagli anni Sessanta<sup>153</sup>, la Lega fu capace di fare

---

<sup>151</sup> A. Krarel, “The case of Austria”, *op. cit.*, p.52.

<sup>152</sup> Donatella della Porta, “Immigrazione e Protesta” in *Quaderni Di Sociologia*, no.21, 1/11/1999, pp.14-44.

<sup>153</sup> Daniele Albertazzi, Arianna Giovannini, Antonella Seddone (a cura di), “No Regionalism Please, We Are Leghisti’. The Transformation of the Italian Lega Nord under the Leadership of Matteo Salvini”, in *Regional & Federal Studies* vol.28, no.5, 3/9/2018, p.645.

dell'immigrazione una chiave interpretativa del fallimento della Prima Repubblica e di utilizzare il *neopopulismo* – importante componente del discorso leghista – alla base di una difesa della cultura popolare autoctona contro le minacce di *invasione*<sup>154</sup>. In questo quadro, i successi elettorali della Lega si intrecciarono con la capacità del Partito di togliere alla sinistra la rappresentanza dei ceti popolari in molti contesti territoriali del Paese, costruendo una propria identità partitica basata su alcune parole d'ordine distintive, quali *Roma ladrona*, *immigrazione clandestina* e *criminalità*<sup>155</sup>.

Nel 1992 si manifestò la prima ondata leghista: sotto la guida del suo fondatore Umberto Bossi, la Lega raccolse per la prima volta il 17,3% dei voti nelle regioni settentrionali del Paese, avviando la definitiva crisi della Prima Repubblica<sup>156</sup>. Inizialmente, infatti, la Lega riuscì ad attecchire nelle regioni dell'Italia settentrionale, dove – tradizionalmente – la popolazione locale si astenne dalla *politica di protesta*. All'interno di un panorama politico in fase di profonda evoluzione, il Partito seppe canalizzare la crescente tensione tra popolo e classe dirigente, valorizzando i pregiudizi diffusi a livello popolare contro il ceto politico. In questo contesto, la rapida crescita della Lega Nord sfruttò la decadenza del vecchio sistema politico, non più in grado di rispondere alle esigenze di una società sempre più esposta alle sfide dell'ormai avviato Mercato Unico Europeo<sup>157</sup>.

La retorica xenofoba, gli appelli allo stop all'immigrazione, lo stereotipo razzista, la condanna dei clandestini irregolari - uniti alla rivendicazione dell'indipendenza del Nord da un Sud *mafioso* e *lavativo* - valsero al Partito il secondo successo elettorale nelle elezioni politiche del 21 aprile 1996. La Lega di Bossi raccolse oltre quattro milioni di voti, vale a dire il 20% dei consensi nelle regioni settentrionali del Paese, equivalenti al 10,1% a livello nazionale<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> D. della Porta, "Immigrazione e Protesta," *op. cit.*, pp.14-44.

<sup>155</sup> Claudio Bozza, "Gli 80 anni di Umberto Bossi in 30 immagini: la secessione, l'asse con Berlusconi e la malattia", in *Corriere della Sera*, 19/9/2021, <https://www.corriere.it/politica/cards/umberto-bossi-anima-lega-compie-80-anni-secessione-l-asse-berlusconi-malattia/convegno-contro-roma-ladrona.shtml>.

<sup>156</sup> Robert Leonardi e Monique Kovacs, "The Lega Nord: The Rise of a New Italian Catch-All Party," in *Italian Politics* no.8, 1993, p.54.

<sup>157</sup> Ivi, p.51.

<sup>158</sup> Roberto Biorcio, "Not just xenophobes. The Northern League's Success" in *Reset DOC*, 29/4/2008, <https://www.resetdoc.org/story/not-just-xenophobes-the-northern-leagues-success/it/>.



Sul *come* e il *perché* l'Italia stesse registrando un crescente afflusso di immigrati provenienti dal Terzo Mondo, le risposte della Lega al proprio elettorato furono molteplici. Anzitutto, una grande responsabilità delle nuove dinamiche migratorie che interessarono il Paese venne attribuita dal Partito all'inefficienza e alla riluttanza delle autorità statali nel sorvegliare adeguatamente le frontiere italiane, particolarmente quelle del Sud<sup>159</sup>. La difesa delle frontiere nazionali - nonché la rivendicazione della loro chiusura ai flussi di immigrati - divenne un tema focale nei discorsi del Partito e come tale rimase anche nei successivi decenni. Ciononostante, al mutare degli umori tra i Membri dell'Unione, la Lega intraprese una graduale svolta *euroscettica* e, successivamente, propriamente *antieuropea*. In questo quadro - che subì una brusca accelerazione quando nel 2013 il nuovo leader Matteo Salvini prese il timone del *Carroccio* - l'accusa del carente (o mancato) controllo delle frontiere nazionali slittò gradualmente a carico dell'Unione Europea, definita sempre più "*assente, lontana, distratta, ignorante e sorda*"<sup>160</sup>. In secondo luogo, alcuni esponenti del Partito ricondussero l'*incontrollato* afflusso di immigrati alla necessità di fornire una manodopera docile, flessibile e prontamente disponibile per la distribuzione di beni di consumo prodotti illegalmente al Nord - da destinare in seguito alle reti di distribuzione clandestine - e di una forza lavoro agricola nel Sud da impiegare al lavoro nei campi. Secondo la Lega, infatti, nelle regioni meridionali della Penisola la manodopera agricola finì per scomparire a causa dell'*eccessiva generosità dei programmi di assistenza sociale* messi a disposizione dai partiti di governo. Come già in passato, di conseguenza, i posti vacanti rifiutati dalla popolazione locale avrebbero incontrato la pronta disponibilità di lavoratori stranieri, spesso irregolari, accomodanti e meno selettivi rispetto alle condizioni di impiego disponibili.

Nel corso della propria attività, la Lega Nord si differenziò nel panorama politico nazionale per essere un partito conservatore particolarmente ancorato all'impellente questione dell'ordine pubblico. Tanto il primo leader Bossi quanto i

---

<sup>159</sup> R. Leonardi, M. Kovacs, "The Lega Nord: the rise of a new Italian catch-all party", *op. cit.*, p.59.

<sup>160</sup> Cesare Zapperi, "Linea dura di Salvini sui Migranti: difenderemo le frontiere, non escludo l'uso della Marina Militare", in *Corriere della Sera*, 14/9/2023, [https://www.corriere.it/politica/23\\_settembre\\_14/lega-va-pressing-premier-salvini-difenderemo-frontiere-aea1afcc-5336-11ee-9c68-5070f213fc3b.shtml?refresh\\_ce](https://www.corriere.it/politica/23_settembre_14/lega-va-pressing-premier-salvini-difenderemo-frontiere-aea1afcc-5336-11ee-9c68-5070f213fc3b.shtml?refresh_ce).

successivi portavoce del Partito – Roberto Maroni dal 5 aprile 2012 e Matteo Salvini dal 15 dicembre 2013 – rivendicarono leggi più severe, processi più rapidi e, soprattutto, certezza della pena per gli atti di criminalità commessi dagli immigrati. A partire dagli anni Novanta, infatti, il discorso pubblico venne permeato dall'intrecciarsi dei temi dell'immigrazione e della criminalità: gli immigrati iniziarono ad essere sovrarappresentati non solo nelle statistiche criminali della polizia, ma anche nelle pagine di cronaca nera dei giornali nazionali. In un contesto migratorio ampiamente mutato – tanto in termini demografici quanto in termini etnici –, la stampa virò progressivamente la sua attenzione dal problema dell'accoglienza a quello del *controllo* e degli strumenti per fermare una pressione migratoria descritta come *inarrestabile* e sempre più *minacciosa*. Come nel resto dei Paesi europei, i sempre più frequenti episodi di criminalità compiuti dagli immigrati ai danni delle popolazioni locali concorsero a modificare – inasprendola – la percezione e gli umori dell'opinione pubblica. In questo contesto, l'immagine prevalentemente adottata dalla stampa e dai media nazionali fu quella dell'allarme e della minaccia, finendo sempre più spesso per tradursi nella generale – e talvolta sommaria – associazione dell'immigrato ai termini di *clandestinità*, *irregolarità* e *delinquenza*.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, dunque, il discorso fondamentalmente xenofobo della Lega Nord rifletteva – stimolandoli – alcuni atteggiamenti e malumori già presenti nella società italiana. Il Partito rimase in contatto con le esigenze popolari nelle aree di maggiore radicamento: per il proprio elettorato, il Partito rappresentava la risposta adeguata alla necessità di difendere il Nord dagli immigrati extracomunitari, sempre più coinvolti in atteggiamenti criminali e atti di delinquenza come lo spaccio di stupefacenti, i furti e la prostituzione, condotte e pratiche ritenute responsabili di uno *spettacolo indecoroso* ai danni delle società accoglienti. Non ultimo, molti attribuirono agli immigrati la responsabilità di aver reso il traffico e lo spaccio, organizzato in una certa maniera, ancor più capillare nei principali conglomerati industriali e urbani del Paese.

Nel corso degli anni Duemila i sentimenti di ostilità nei confronti degli immigrati crebbero insieme al senso di insicurezza legato alla fase di congiuntura economica a livello internazionale. La percezione di impoverimento, le difficoltà

incontrate nella gestione della vita quotidiana e, soprattutto, il sempre più diffuso *allarme sociale* provocato dall'afflusso di quote crescenti di immigrati e dagli innumerevoli episodi di microcriminalità enfatizzati dai media spianarono la strada a un cambiamento di orientamenti in una vasta area sociale. Operai, famiglie e pensionati con un passato in fabbrica alimentarono un crescente senso di *antipolitica* e di attacco all'intera classe politica e ai suoi protetti privilegi, soprattutto dopo il terremoto politico seguito agli scandali scovati dalla più grande inchiesta di corruzione della storia recente che decretò, solo pochi anni prima, il crollo della Prima Repubblica. In un quadro di fervore sociale, dunque, la Lega Nord venne percepita come l'espressione politica più combattiva, coerente e sensibile alla crescente domanda di sicurezza proveniente dalla popolazione civile. Cavalcando il fermento sociale e il mutamento degli equilibri politici, nel corso della propria attività politica la Lega riuscì ad accrescere il proprio *appeal*: la fiducia nella propria capacità competitiva consentì al Partito di ampliare il proprio elettorato di riferimento, affiancando ai tradizionali ceti popolari i settori dinamici della piccola impresa e, in particolare, alcuni distretti industriali. In questo quadro, le proposte leghiste e i manifesti contro l'Unione Europea e la Moneta Unica apparvero soluzioni allettanti a fronte dei timori diffusi a livello popolare e imprenditoriale degli effetti, economici, sociali e migratori della globalizzazione.

La posizione sui migranti rappresentò, in sostanza, uno degli assi principali della propaganda leghista. Controversa e – ieri come oggi - oggetto di critiche sia dentro sia fuori dall'Italia, la Legge n.189 del 30 luglio 2002 fu approvata dal Parlamento italiano durante la XIV Legislatura nel corso del secondo Governo Berlusconi. Noto come *Legge Bossi-Fini*<sup>161</sup>, il nuovo dettame modificò le norme già esistenti in materia di immigrazione e asilo<sup>162</sup>, apportando un approccio ben più restrittivo e definito, da alcuni, *strettamente repressivo* nei confronti degli stranieri. Oltre all'inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani e l'uso di navi della

---

<sup>161</sup> Prese il nome dai primi firmatari, Gianfranco Fini, al tempo leader di *Alleanza Nazionale*, e Umberto Bossi della *Lega Nord*, all'epoca rispettivamente vicepresidente del Consiglio dei ministri e ministro per le Riforme istituzionali e la Devoluzione.

<sup>162</sup> Modificò, nello specifico, il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", un decreto del luglio 1998. Inoltre, la Bossi-Fini cambiò e integrò una modifica precedente, la cosiddetta *Turco-Napolitano*, legge n.40 del 6 marzo 1998 confluita in seguito nel Testo Unico.

Marina Militare per contrastare il traffico di migranti irregolari, la Legge n.189 introdusse alcune delle più discusse modifiche della normativa nazionale di immigrazione e asilo. Nello specifico, la Legge subordinò rigidamente il rilascio del permesso di soggiorno al possesso di un contratto di lavoro, circoscrivendolo a due anni per i rapporti a tempo indeterminato e un solo anno negli altri casi; l'eventuale perdita dell'impiego avrebbe comportato il rimpatrio nel Paese di origine<sup>163</sup>. Lo stretto legame tra permesso di soggiorno e durata del permesso di lavoro spianò la strada ad un'ondata da critiche: secondo alcuni oppositori della Legge Bossi-Fini, in un mercato del lavoro sempre più precario come quello italiano, il diritto alla stabilità del soggiorno venne messo a repentaglio, determinando – inoltre - l'esplosione di un'irragionevole lungaggine dei procedimenti amministrativi per i rinnovi dei permessi di soggiorno. Ad una sempre più breve durata dei soggiorni, infatti, corrispose un'enorme mole di lavoro per le questure del Paese.

Rilevamento e registrazione delle impronte digitali vennero introdotti per le persone in possesso (o in fase di rinnovo) del permesso di soggiorno, mentre vennero confermati – in linea con il Testo Unico sull'Immigrazione del 1998 – l'accompagnamento alla frontiera da parte delle autorità pubbliche e l'espulsione immediata degli stranieri irregolari intercettati sul suolo nazionale privi di un regolare permesso di soggiorno e in mancanza di validi documenti d'identità. Lo straniero espulso che fosse rientrato nel territorio italiano senza permesso avrebbe commesso un reato a cui sarebbe seguita la detenzione in carcere.

Ciononostante, tanto in ambito nazionale quanto sul piano europeo, quella dei respingimenti in mare rientrò senza dubbio tra le questioni più controverse ed aspramente discusse delle Legge Bossi-Fini. La norma introdusse la possibilità di respingere i migranti ai Paesi di origine in acque extraterritoriali, sulla base di accordi bilaterali conclusi tra l'Italia e Paesi limitrofi impegnati con il Governo di Roma a prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare. L'obiettivo era evitare che le imbarcazioni colme di migranti potessero attraccare sul suolo italiano e favorire,

---

<sup>163</sup> Legge n.189 del 30 luglio 2002, n.189 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”, art.5.

piuttosto, l'identificazione degli aventi diritto all'asilo politico o a prestazioni di cure mediche e assistenza direttamente *in mare* sui natanti delle forze dell'ordine.

I respingimenti e i rimpatri forzati introdotti dalla Legge Bossi-Fini furono duramente condannati da alcuni Paesi della Comunità, oltre che da un agguerrito fronte interno: le principali accuse verterono attorno all'assunto che tra i migranti a bordo delle imbarcazioni intercettate poterono esservi profughi in fuga da Paesi in guerra, persecuzioni, violenze o altre circostanze per cui essi non avrebbero potuto tornare in patria o avessero avuto paura di farlo. In questo quadro, procedere al respingimento senza che tale misura fosse preceduta da una verifica *attenta ed esaustiva* – fattualmente difficile da operare in mare aperto - figurò una pratica in aperta violazione all'articolo 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>164</sup>, che a sua volta recepisce il principio del *non refoulement* stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. In virtù dell'obbligo di cui all'articolo 33 della Convenzione, gli Stati non possono respingere coloro i quali rischiano di subire nel Paese di origine atti che pongano in pericolo la loro vita e la loro libertà per motivi di razza, religione, nazionalità, condizione sociale, opinioni politiche<sup>165</sup>. Il Governo di Roma venne a lungo accusato per le nuove disposizioni contenute nella Legge n.189 del 30 luglio 2002: secondo la critica, nella Legge Bossi-Fini vennero inserite alcune clausole in aperta contraddizione con le norme e gli standard internazionali sui diritti umani.

In un quadro già complesso, i respingimenti e i rimpatri forzati non furono gli unici elementi oggetto di critica della Legge. Sebbene il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina fosse stato introdotto con il decreto legislativo n.286 del 1998 (Testo Unico sull'Immigrazione<sup>166</sup>), la Legge Bossi-Fini inserì la previsione

---

<sup>164</sup> Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art.18: “*Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea*”.

<sup>165</sup> Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei Rifugiati, art.33: Divieto d'espulsione e di rinvio al confine

1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

<sup>166</sup> Testo Unico sull'Immigrazione, art. 12 “*Chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha*

delittuosa dell'aiuto all'ingresso illegale dello straniero in altri Stati, introducendo alcune ipotesi di favoreggiamento aggravato e inasprendo sensibilmente le sanzioni già previste con l'aumento della pena detentiva ad un massimo di cinque anni (rispetto ai tre originariamente disposti). La questione del favoreggiamento assunse particolare rilievo quando l'8 agosto 2007 i comandanti di due pescherecci tunisini, "Morthada" e "Mohamed El Hedi", ingaggiarono una battaglia navale con la Guardia Costiera della Marina Militare Italiana per trarre in salvo 44 profughi – tra cui bambini gravemente denutriti e donne incinte - recuperati da un gommone affondato a 34 miglia dalle coste di Lampedusa. A seguito del lancio dell'SOS e l'urgente richiesta di intervento di mezzi italiani – a causa dei tempi troppo lunghi dalla Tunisia -, a sole due miglia dalle acque territoriali italiane le unità tunisine vennero affiancate dalla nave "Vega" della Marina Militare, da due motovedette della Guardia Costiera e da una della Finanza. Le autorità italiane aprirono il SAR – un insieme di operazioni di soccorso in mare: venne appurata la presenza di due persone in cattive condizioni di salute, tra cui un bambino disabile. Sull'altro peschereccio, invece, una donna in stato di gravidanza, ma "non in stato terminale": in poco tempo le verifiche volsero al termine e il SAR venne dichiarato concluso. Ai pescherecci venne impartito l'ordine di *invertire la rotta*, nonostante il porto più vicino fosse quello di Lampedusa. Tornare in Tunisia con il mare forza quattro e persone malate? "N'est pas possible". La risposta a gesti di due Capitani tunisini Abdelbasset Zenzeri e Abdelkarim Bayouhd costò ad essi e altri cinque marinai tunisini a bordo l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (con la presunta aggravante del profitto) e una battaglia legale che si concluse il 21 settembre del 2011 – dopo quattro anni di processi e quaranta giorni di reclusione - quando la Corte d'appello di Palermo li assolse completamente dalle accuse, affermando che il fatto non costituisse reato a causa dell'evidente stato di necessità nell'azione di salvataggio.

La vicenda - che ebbe un'eco mediatica internazionale e finì per impegnare la stampa estera e il Parlamento europeo<sup>167</sup> -, aprì una serie di importanti interrogativi sulla disciplina nazionale del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Quale

---

titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona".

<sup>167</sup> Nel settembre 2007 105 europarlamentari sottoscrissero un appello di solidarietà a favore dei marinai tunisini.

è il confine tra *solidarietà* e *profitto*? Dove si traccia la linea di separazione tra coloro che forniscono assistenza umanitaria e i trafficanti internazionali? Quando il soccorso in mare diventa *reato*? In quali condizioni la legge degli Stati prevale sull'obbligo di salvataggio in mare? E, soprattutto, quale legge scritta può mai prevalere sull'*imperativo morale* di salvare chi si trova in pericolo di vita in mare aperto? È la legge del mare. *In asperitate maris pro humanitatis.*

Nel complesso, la controversa Legge Bossi-Fini divenne il bersaglio di fronte d'accusa sia nazionale che estero: il testo venne accusato di *criminalizzare gli stranieri*, condannando migliaia di persone a una condizione di precarietà e irregolarità e identificando l'immigrazione come un problema di *ordine pubblico*. L'intenzione, attraverso la Legge, di chiudere qualsiasi canale di ingresso irregolare nel Paese valse, per certe inserzioni, l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che dichiarò alcuni provvedimenti incompatibili con il diritto dell'Unione Europea. Nel corso dei successivi anni, la difficile gestione dei flussi migratori e il controllo delle frontiere esterne dell'Unione segnò una sempre più profonda crepa nei rapporti tra il Governo di Roma e le Istituzioni comunitarie: il fronte *rovente* dell'immigrazione divenne un impervio terreno di scontro tra le Parti e concorse a modificare la retorica leghista verso una sempre più determinata condanna nei confronti di Bruxelles, Berlino e Parigi. All'irrigidirsi degli umori tra i principali leader dell'Unione seguirono velenosi riferimenti alle mancate azioni da parte dell'Unione e, soprattutto, la rivendicazione della destra italiana della ricerca di una risposta sempre più *domestica, fai da te*, al problema migratorio.

I successi della destra italiana, francese, tedesca, olandese e austriaca nel corso degli anni Novanta e Duemila non furono fenomeni *isolati* nel contesto comunitario. Nel peculiare caso del Regno Unito, a partire dagli anni Duemila avvenne una vera e propria *esplosione* della letteratura dedicata al tema dell'immigrazione, non più visto come una delle caratteristiche della moderna società britannica ma come il suo *tratto saliente*. Il romanzo si affermò come lo strumento più prezioso per la definizione di una nuova storia e identità degli immigrati, dei loro figli e, in ultima analisi, dell'intera società britannica. L'Inghilterra che *cambiava* venne raccontata anche attraverso il cinema, che rese popolari – raccontandole al grande pubblico - le vicende multietniche e la nuova vita lontana da casa dei nuovi arrivati. L'immigrazione

rimase un tema poco rilevante nelle elezioni nazionali per lungo tempo: la politicizzazione aumentò a un livello moderato solamente a partire dalla metà degli anni Novanta, non da ultimo grazie agli sforzi del Partito Conservatore e Unionista (*Conservative and Unionist Party*) di acquisire la titolarità del tema mentre era all'opposizione.

A partire dal 1994 il Governo di Londra dovette fronteggiare un massiccio aumento di immigrati extracomunitari e un numero crescente di richiedenti asilo<sup>168</sup>. Nel corso dei successivi anni il saldo migratorio del Paese rimase costantemente positivo e in crescita repentina<sup>169</sup>: nel corso degli anni Duemila la migrazione netta aumentò ulteriormente, alimentata – oltre che dalle correnti provenienti dalle vecchie colonie, principalmente India, Pakistan e Bangladesh<sup>170</sup> - dall'afflusso di cittadini provenienti dai Paesi che a partire dal 2004 aderirono all'Unione Europea<sup>171</sup>. In un simile contesto, la politicizzazione della questione migratoria guadagnò terreno sia nel dibattito pubblico sia in quello politico: in combinazione con l'elevata natalità di molte comunità di immigrati, la composizione etnica del Regno Unito mutò considerevolmente all'evolversi del quadro migratorio mentre l'Inghilterra – prevalentemente bianca – assumeva tonalità sempre più *macolate*. L'inasprimento del dibattito sul tema dell'immigrazione fu rafforzato dall'incessante concentrarsi del discorso dei media nazionali e dei partiti politici sull'aumento di quelli che venivano considerati immigrati *indesiderati*, richiedenti asilo e immigrati irregolari, nonché

---

<sup>168</sup> Tra il 1991 e il 1998 le autorità di Londra accolsero in media 46.000 richieste di asilo all'anno.

<sup>169</sup> Office For National Statistics, "International Migration: A Recent History, Office for National Statistics", <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/internationalmigrationarecenthistory/2015-01-15>,  
Ons.gov.uk, 15/1/2015,

<sup>170</sup> Nel censimento del 2001 presentato dalla *Royal Geographical Society* di Londra emersero alcuni dati rilevanti: a partire dal 1990 la popolazione di origine africana ed asiatica nel Regno Unito aumentò di oltre il 40%, mentre quella dei bianchi rimase pressoché invariata. In verità, quest'ultima sarebbe scesa ulteriormente se non fosse stato per il vasto flusso di immigrati provenienti dai Paesi dell'Unione europea, dall'Australia, dal Nord America e dall'Europa dell'Est. In Inghilterra, in particolare, la percentuale di bianchi passò dal 95,4% del 1981 al 91,4% del 2001, mentre gli altri gruppi etnici nello stesso periodo sono aumentarono dal 4,6% all'8,6%. In particolare, ad aumentare più di tutti furono gli africani, passati da 214.000 a 514.000 dal 1991: un incremento equivalente al 140%. All'inizio del Duemila i britannici di origine africana erano circa 1,28 milioni, di cui 677.000 provenienti dai Caraibi. Le persone provenienti dal sudest asiatico (principalmente Pakistan, India e Bangladesh) erano stimate a circa due milioni, di cui la metà indiani.

<sup>171</sup> Nel 2004 ebbe luogo il più grande allargamento della storia dell'Unione Europea: in un solo anno aderirono Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.



dall'intensa copertura da parte dei tabloid dei crescenti problemi relativi all'integrazione di alcune comunità straniere nella società britannica. Fondato nel 1982 sull'eredità del fascismo britannico, il Partito Nazionale Britannico (*British National Party*) si distinse nell'arena politica nazionale per la sua vocazione conservatrice, nazionalista e populista; non ultimo, per l'ostilità nei confronti degli immigrati. Euroscettico, antisemita, islamofobo e promotore del razzismo scientifico, il Partito di estrema destra elaborò il proprio programma politico fondandolo sulla lotta all'immigrazione, la deportazione degli immigrati clandestini nei loro Paesi d'origine e il convinto anti-islamismo. Ciononostante, il Partito non riuscì mai a raccogliere molti voti né a spiccare nella galassia partitica del Paese.

Nelle sue diverse espressioni, l'estrema destra britannica si servì di una retorica apertamente xenofoba e razzista per legare il malcontento sociale ed economico al fenomeno migratorio.

Nei loro discorsi all'elettorato, le espressioni partitiche di destra ed estrema destra del Paese si fecero promotrici - una dopo l'altra - di un approccio volto alla difesa dei confini nazionali che fece leva sull'immagine di un'immigrazione *costosa*, fardello per lo stato sociale, e pericolosamente dannosa per l'identità nazionale britannica: in sostanza, *indesiderabile*. Nelle vicende partitiche della destra britannica le vaste e popolari campagne a sostegno dell'intransigenza all'immigrazione vennero rafforzate da agende politiche ambiziose ed improntate all'intolleranza estrema verso gli immigrati e la promessa della loro espulsione dal territorio nazionale.

Nei Paesi del nordeuropeo alcune forze politiche ripresero e rielaborarono – adottandoli al presente e al proprio contesto nazionale – i punti essenziali dei movimenti populistici del resto d'Europa. Nella regione fiamminga del Belgio importanti successi elettorali furono raccolti dal Blocco Fiammingo (*Vlaams Block*), un partito politico secessionista di estrema destra attivo nel Paese dal 1978 al 2004, anno – quest'ultimo - in cui venne condannato per violazione della legge nazionale del 1981 sul razzismo e sulla xenofobia<sup>172</sup>. Inizialmente, il Partito nacque sul radicale

---

<sup>172</sup> Davide Denti, "Belgio: la resistibile ascesa dell'estrema destra fiamminga", in *East Journal*, 13/3/2013, <https://www.eastjournal.net/archives/25933>.

rifiuto di un compromesso sulla questione dell'autonomia fiamminga; tuttavia, nel corso degli anni la formazione politica virò il proprio discorso sui sempre più improrogabili temi dell'immigrazione, la sicurezza interna e – comunemente alle altre vicende partitiche europee - la difesa dei valori tradizionali. A partire dal suo successo alle elezioni del 1978, il Blocco mantenne un elevato livello di preferenze nella regione delle Fiandre, arrivando a raccogliere il voto di un elettore fiammingo su quattro: alle elezioni regionali del 2004, il Partito raccolse il 24,2% dei voti e l'11,6% su scala nazionale nel 2003.

L'approccio intransigente e inflesso alle questioni prioritarie della propria agenda politica, tuttavia, valse al Partito la marginalizzazione da parte dell'arco costituzionale belga. Il colpo finale al Blocco Fiammingo arrivò tra il 2001 e il 2004, durante il processo che vide il Partito imputato per violazione della legge nazionale contro il razzismo a causa dei continui richiami alla segregazione razziale e alla discriminazione degli immigrati. Con una sentenza confermata il 9 novembre 2004, il *Block* venne sanzionato ed obbligato ad espungere dal proprio programma politico ogni elemento di razzismo. A seguito della condanna, fu il Partito stesso a decidere l'autoscioglimento e la fondazione di un nuovo soggetto politico, il *Vlaams Belang*.

Nel 2004 il Partito si riorganizzò sotto il nome "Interesse Fiammingo": pur sotto un altro nominativo – nei fatti - programma, priorità e strategia del Partito rimasero largamente immutati. Il *Vlaams Belang* preservò la propria vocazione etnonazionalista e conservatrice, perseguendo al contempo la rivendicazione di una rigida politica di regolamentazione dell'immigrazione. Nel proprio programma politico, il Partito si auspicò l'eliminazione del diritto di voto nelle elezioni comunali agli immigrati che non avessero chiesto la naturalizzazione e il veto all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, al fine di contrastare l'*imperante islamizzazione* del continente. Le posizioni sull'immigrazione – unite al rifiuto delle unioni omosessuali e la contrarietà all'aborto – valsero al Partito la collocazione tra i partiti rappresentativi del *populismo di destra* in Europa.

In sostanza, in Belgio - come nel resto del Paesi dell'Unione -, la questione migratoria penetrò l'arena politica e il dibattito pubblico nazionale. Nel corso dei

successivi anni, le espressioni partitiche di destra del Paese continuarono a condannare l'elevato numero di immigrati annualmente accolti nei Paesi europei, criticando una politica migratoria di *invasione e sostituzione etnica*. In un contesto di condanna all'immigrazione – anche regolare –, i Partiti di destra riuscirono ad articolare una narrativa razzista che, unita a una retorica nazionalista, fece leva sulla rivendicazione di alcuni slogan fondamentali: *preservare l'identità nazionale, tutelare la sicurezza interna e garantire l'ordine pubblico*.

Il fenomeno dell'estrema destra, populista e razzista, non risparmiò le democrazie del Nord Europa. Riduzione dell'immigrazione e opposizione alla società multietnica e multiculturale furono alcuni caposaldi del programma politico del Partito Popolare Danese (*Dansk Folkeparti*). Fondato nel 1995, il Partito di estrema destra si ispirò all'ideologia del conservatorismo nazionale, promuovendo agende politiche basate su programmi xenofobi e razzisti. Gli esponenti del Partito adottarono un approccio controverso ed equivoco nei confronti delle popolazioni immigrate, proponendo lo studio delle caricature di Maometto pubblicate il 30 settembre 2005 sul quotidiano danese *Jyllands-Posten*<sup>173</sup>, la ferma opposizione all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, il sostegno a Israele e alla politica estera degli Stati Uniti in Medio Oriente. Nel corso degli anni Duemila il Partito del Popolo Danese attecchì con successo nella società: oltre alla collocazione strategica e vincente nell'arena politica del Paese<sup>174</sup>, giocarono a favore della sua affermazione anche gli obiettivi tradizionalmente rivendicati nella propria agenda politica: la protezione della libertà e del patrimonio culturale del popolo danese, la preservazione di un sistema di welfare efficiente per i cittadini *danesi* e l'incessante battaglia promossa dal Partito contro il rischio che l'immigrazione potesse fare della Danimarca un Paese multiculturale. Non ultimo, il Partito del Popolo Danese difese con determinazione la propria sovranità nazionale dal temuto *federalismo* dell'Unione Europea.

---

<sup>173</sup> Caricature di Maometto (dodici illustrazioni satiriche sul profeta dell'Islam) che scatenarono violente proteste nel mondo islamico. In una di esse, Maometto fu raffigurato con una bomba al posto del turbante.

<sup>174</sup> Il Partito riuscì a godere di grande influenza grazie, soprattutto, al sostegno a diversi governi di coalizione di minoranza di partiti liberali e conservatori.

Anche in Svezia le formazioni partitiche di estrema destra, nazionaliste, xenofobe, con radici fasciste e apertamente contrarie all'immigrazione assunsero un ruolo di crescente rilievo nella società. In un sistema partitico, quello svedese, caratterizzato da stabilità partitica e costituito da partiti politici destinati a lunga vita, a partire dagli anni Novanta la grave crisi bancaria, l'esplosione della disoccupazione, la svalutazione della Corona, nonché la difficile integrazione degli immigrati, l'aumento degli episodi di criminalità e il timore di una radicalizzazione religiosa degli stranieri di fede musulmana crearono le condizioni ideali per l'emersione di partiti definiti *antisistema*, collocati dichiaratamente "fuori dai blocchi" ma su una linea politica di destra, con un'asserita propaganda anti-immigrazione. Nel 1988 - dall'unione di piccoli movimenti dell'estrema destra svedese - nacque il Partito dei Democratici Svedesi (*Sverigedemokraterna*), fondato con l'esplicito obiettivo di contrastare fenomeni sempre più dilaganti quali l'immigrazione e l'islamizzazione, attraverso un'agenda politica fondata sulla salvaguardia della cultura svedese. Il Partito sintetizzò le aspirazioni di noti neonazisti che difesero una feroce propaganda mirante a mettere in guardia i cittadini svedesi sul rischio di "accoppiarsi con i portatori di AIDS" per "non contaminare la razza"<sup>175</sup>.

Oltre ai partiti politici analizzati in questo paragrafo, a partire dagli anni Duemila i principali Paesi dell'Unione Europea assistettero all'emergere di nuove espressioni partitiche e manifestazioni nazional-conservatrici e populiste con posizioni ostili e inflessibili rispetto all'ormai prioritaria questione migratoria. Intransigente limitazione degli immigrati ed espulsione degli stranieri indisposti all'integrazione ed incapaci all'automantenimento furono alcune delle istanze rivendicate dai Partiti nelle arene politiche dei Paesi interessati. Nel complesso, nell'ultimo ventennio furono soprattutto i partiti della destra radicale a politicizzare i sempre più diffusi timori per l'ulteriore immigrazione e l'integrazione degli immigrati, attraverso il sostegno e la rivendicazione di un nazionalismo conservatore, xenofobo, anti-immigrazione e, più recentemente, islamofobico<sup>176</sup>. In alcuni casi, i

---

<sup>175</sup> Roberto Volpe, "Che cosa è successo in Svezia? Sessant'anni di Politica dei blocchi", in *Pandora Rivista*, 27/1/2015, <https://www.pandorarivista.it/articoli/politica-blocchi-svezia-terza/>.

<sup>176</sup> Swen Hutter e Kriesi Hanspeter, "Politicising Immigration in Times of Crisis" in *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, no. 2, 2022, pp. 341-365.

partiti della destra radicale guadagnarono terreno divenendo una forza acritica nei sistemi partitici nazionali già all'inizio del secolo, mentre in altri essi si affermarono solamente a partire dagli anni Ottanta o, addirittura, Novanta. In tutte le vicende nazionali, tuttavia, la mobilitazione degli atteggiamenti conservatori ebbe come denominatore comune la formula del *nazionalismo difensivo*, sollevato dalle leadership nazionali contro la minaccia dell'*invasione* e della *contaminazione etnica*. Attraverso la rivendicazione di alcuni slogan fondamentali, quali la difesa dell'identità nazionale, la salvaguardia della sicurezza interna, la preservazione dell'ordine pubblico e l'ostilità verso la modernità nelle sue più ampie accezioni le destre populiste europee riuscirono ad attecchire presso un bacino di elettori nostalgici dei tempi passati e, soprattutto, preoccupati del nuovo divenire in corso nel continente europeo.

Al mutare del quadro economico, politico e sociali nel mondo, nonché all'evoluzione del contesto migratorio in Europa, la politicizzazione della questione migratoria raggiunse ulteriore salienza nel corso delle successive elezioni politiche: in particolare, il tema polarizzò le opinioni pubbliche nazionali nelle elezioni austriache del 2006 e 2013, in quelle olandesi del 2003 e 2012, francesi del 2007 e 2012, svizzere negli anni 2003, 2007, 2011, nonché nelle elezioni nel Regno Unito nel 2005, in Italia nel 2006 e in Spagna nel 2008. Come emergerà nella sezione finale dell'analisi, l'Unione Europea divenne in misura crescente il bersaglio di numerose critiche ed attacchi da parte dei Partiti di destra e, talvolta, dagli stessi Governi nazionali: secondo alcuni, la sempre maggiore centralizzazione e la burocratizzazione che l'Unione avviò a partire dagli anni Novanta erose molte prospettive positive della cooperazione. La comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo, in particolare, tese a *legare le mani* ad alcuni Esecutivi della Comunità, costringendo i rispettivi leader alla ricerca di soluzioni autonome e sempre più *fai da te*.

Nel corso degli anni Duemila i flussi di immigrazione contribuirono a modificare le preferenze degli elettorati nazionali, orientando i loro voti a favore delle espressioni partitiche che rivendicavano una regolamentazione più restrittiva del fenomeno. Nelle scelte politiche delle società europee, l'immigrazione divenne una

delle *issues* principali attorno a cui si verificò il confronto politico e si orientarono i comportamenti elettorali.

In sostanza, a partire dagli anni Duemila la costruzione politica della migrazione fece sempre più spesso riferimento agli effetti *destabilizzanti* della migrazione e ai pericoli per l'ordine pubblico che essa comportava. Il Terzo Pilastro sulla Giustizia e gli Affari Interni, gli Accordi di Schengen e la Convenzione di Dublino indicarono in modo evidente che il processo di integrazione europea era pienamente coinvolto nello sviluppo di una politica migratoria *restrittiva* e nella costruzione sociale della migrazione come questione di sicurezza. In questo contesto, gli immigrati e i richiedenti asilo vennero rappresentati in misura crescente come una sfida alla protezione dell'identità nazionale e alle disposizioni in materia di welfare.

## **2.2 L'evoluzione del quadro normativo: il percorso legislativo della comunitarizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo**

Mentre la questione migratoria polarizzava le opinioni pubbliche e i Governi dei principali Paesi dell'Unione, ai tavoli negoziali della Comunità le politiche migratorie permasero oggetto di straordinari sforzi e traguardi istituzionali. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la cooperazione europea in materia di immigrazione e asilo conobbe un'evoluzione di notevole complessità, sia dal punto di vista del quadro istituzionale in cui essa si verificò, sia dal punto di vista dei suoi contenuti concreti. Tale evoluzione fu accompagnata da una crescente consapevolezza degli oneri connessi alle politiche migratorie, degli enormi squilibri tra i costi sostenuti individualmente dagli Stati membri e della necessità – all'interno di un sistema sempre più *integrato* – di prevedere meccanismi di riequilibrio. In questo quadro, la comunitarizzazione iniziò a figurare come *bisogno economico*, oltre che un'importante opportunità politica<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> La comunitarizzazione delle politiche migratorie avrebbe consentito, da un lato, di ripartire il peso finanziario delle politiche d'immigrazione e asilo - incluso il controllo delle frontiere esterne, in modo meno sbilanciato tra gli Stati membri - e, dall'altro, di ridurre l'impatto delle scelte *meno popolari* sull'elettorato interno.

Contemporaneamente, anche il percorso verso la piena realizzazione di Schengen entrò in una fase di maturazione: dopo tredici anni di intensa battaglia politica, diplomatica e culturale, il 1° aprile 1998 gli sforzi del Governo di Roma vennero finalmente coronati con il definitivo ingresso del Paese nell'Area Schengen. Nonostante la diversità delle ragioni storiche, socioeconomiche, culturali e geopolitiche del mosaico europeo, in tutti i Paesi dell'Unione l'ambito in cui si manifestò maggiormente la *forza modernizzatrice* di Schengen fu – senza ombra di dubbio - la politica migratoria.

Nel contesto dell'evoluzione della politica *comune* di immigrazione e asilo, un passo decisivo venne compiuto con il Trattato di Amsterdam del 1997.

### **Il Trattato di Amsterdam: verso la comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo**

Firmato il 2 ottobre 1997 dai Ministri degli Esteri degli allora quindici Stati membri dell'Unione, il Trattato di Amsterdam rappresentò un passaggio di straordinaria importanza verso la *comunitarizzazione* delle politiche di immigrazione e asilo. Nel 1997, infatti, le politiche migratorie nazionali - gelosamente difese dagli Esecutivi europei nel corso dei decenni precedenti da qualsiasi tentativo di armonizzazione – si affacciarono a una nuova dimensione: quella *comunitaria*.

Al termine di due anni di negoziati, i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea si incontrarono nel giugno 1997 per finalizzare il Trattato di Amsterdam. La modifica del precedente Trattato di Maastricht si rivelò un processo lungo e irto di complicità, le cui discussioni trovarono luogo nelle lunghe Conferenze Intergovernative tra i Leader, in occasione delle quali le Parti abbozzarono diverse proposte di riforma dei Trattati. In queste sedi, la priorità dei Membri dell'Unione divenne risolvere i nodi rimasti in sospeso a Maastricht e far fronte ai bisogni conseguenti all'allargamento della famiglia comunitaria<sup>178</sup>.

Come analizzato in precedenza, il Trattato di Maastricht del 1992 concepì il quadro comunitario come una struttura a tre pilastri. Il *Tempio dell'Unione* prevedeva

---

<sup>178</sup> Il 1° gennaio 1995 entrarono nell'Unione Europea Austria, Finlandia e Svezia. Nel 1997, i Membri dell'Unione erano quindici.

il Primo pilastro, o pilastro *centrale*, rappresentativo delle Comunità Europee (Comunità Europea, Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio - o CECA - e EURATOM): in questo contesto, tutte le materie inserite divennero oggetto di discussione e decisione *sovranaZIONALE*, a cui si applicava il processo decisionale della maggioranza qualificata. Il cosiddetto metodo comunitario prevedeva la proposta della Commissione europea, l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e, infine, il controllo del rispetto del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Nel Secondo e Terzo pilastro – rispettivamente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni (GAI) -, si convenne che tutte le politiche sarebbero state decise attraverso il metodo intergovernativo dell'unanimità. Le politiche sull'immigrazione, sul diritto d'asilo e sulla cooperazione giudiziaria e di polizia vennero inserite nel Terzo pilastro (GAI), e permasero – di conseguenza – fondamentalmente di competenza nazionale, ancorché possibile oggetto di decisioni comunitarie, qualora adottate all'unanimità dagli Stati membri.

Nell'estate del 1997 tra le questioni dibattute dai Leader, il processo decisionale divenne oggetto di rinnovata attenzione: secondo la struttura concepita a Maastricht, la maggior parte delle decisioni del Consiglio doveva essere adottata attraverso il voto *unanime* di tutti gli Stati. Ben presto, tuttavia, emerse l'insoddisfazione per l'approccio intergovernativo del Terzo Pilastro: unanimità finì per diventare sinonimo di *immobilità e indecidibilità*, specialmente a causa dei ripetuti ricatti da parte dei Leader che si rifiutavano di procedere. Nel giugno del 1997, pertanto, rimuovere questo ostacolo e impegnarsi per aumentare le decisioni a maggioranza qualificata divenne un compito imperativo per gli Stati dell'Unione. A questo proposito, una delle novità introdotte dal Trattato di Amsterdam fu l'estensione della maggioranza qualificata a nuovi settori, tra cui – come si vedrà in seguito – la cooperazione doganale tra le autorità nazionali degli Stati.

Per quanto concerne la politica migratoria, il Trattato di Amsterdam rappresentò un momento di straordinaria rilevanza storica poiché conferì alle Istituzioni comunitarie un ruolo *centrale* nell'elaborazione della legislazione in materia di immigrazione e asilo. In particolare, i Leader dell'Unione concordarono il trasferimento della politica di immigrazione e asilo dal Titolo VI del Trattato di



Maastricht al *nuovo* Titolo IV del Trattato di Amsterdam, denominato “Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”<sup>179</sup>. Il Titolo IV del Trattato individuò non solo una generale *competenza comunitaria*<sup>180</sup>, ma anche una dettagliata serie di obiettivi e di date precise per il loro raggiungimento<sup>181</sup>.

In tal senso, nel Trattato di Amsterdam la competenza in materia di immigrazione e asilo venne trasferita dal Terzo al *Primo* pilastro dell’Unione Europea e venne, pertanto, inserita nella sfera di competenze della Comunità. Al passaggio dal Terzo al Primo pilastro, infatti, corrispose il superamento della cooperazione intergovernativa a favore di una graduale cooperazione sovranazionale nonché, nel lungo termine, del metodo pienamente comunitario: in quest’ultimo caso, il ruolo degli Esecutivi nazionali si combinava con quello delle Istituzioni comunitarie, mentre i Governi degli Stati membri potevano intervenire soltanto nelle forme e secondo le procedure previste dai Trattati, bilanciando il loro ruolo con quello delle Istituzioni<sup>182</sup>. In questi termini, fu solo con Amsterdam che la materia dell’immigrazione e dell’asilo acquisì una dimensione *comunitaria* e le Istituzioni dell’Unione si rivestirono di un ruolo di primo piano, assumendo poteri fino a quel momento inediti.

Amsterdam prevede la messa in opera di uno spazio di “Libertà, Sicurezza e Giustizia”<sup>183</sup>, la cui realizzazione avrebbe comportato l’intensificazione della cooperazione da parte degli Stati dell’Unione in alcuni importanti settori. Inserite nel Titolo IV del Trattato di Amsterdam, le seguenti politiche assunsero il carattere comunitario, divenendo oggetto di uno sforzo condiviso e capillare da parte degli

---

<sup>179</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull’Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea, Titolo IV “Visti, Asilo, Immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone” artt. 61-69.

<sup>180</sup> Art. 61 Trattato di Amsterdam.

<sup>181</sup> Artt. 62, 63, 64 Trattato di Amsterdam.

<sup>182</sup> Più precisamente, le politiche migratorie furono trasferite a pieno titolo nel cosiddetto “pilastro comunitario” con modalità procedurali *sui generis*, poiché ancora fortemente condizionate dal precedente quadro istituzionale intergovernativo. Fu soltanto nel 2009, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che l’esercizio di tali competenze venne ricondotto ad un alveo procedurale “ordinario”.

<sup>183</sup> European Parliament, “An Area of Freedom, Security and Justice: General Aspects”, European Parliament, maggio 2019, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects>.

Stati dell'Unione: in particolare, Amsterdam introdusse importanti novità in materia di libera circolazione delle persone, controlli alle frontiere esterne degli Stati membri, cooperazione doganale, politica dei visti, immigrazione e asilo<sup>184</sup>. Inoltre, il Trattato introdusse un insieme a misure in materia di lotta alla criminalità, salvaguardia dei diritti dei cittadini dei Paesi terzi, cooperazione giudiziaria in materia civile, rafforzamento della cooperazione amministrativa, misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza nei territori dell'Unione.

Non ultimo, una novità apportata nel 1997 fu l'incorporamento dell'Acquis di Schengen nell'ambito delle politiche europee, nonché all'interno del Primo pilastro del *Tempio Europa*. In questo quadro, il Trattato sulla Comunità Europea incorporò le norme Schengen nell'ambito delle politiche europee, integrandole – più generalmente - nell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>185</sup>. In particolare, vennero integrati il Codice Frontiere Schengen<sup>186</sup> – pilastro centrale della gestione delle frontiere esterne -, e il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), che si evolse fino ad affermarsi come il sistema informatico più efficiente e maggiormente impiegato dall'Unione Europea nell'ambito del suo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nei successivi anni vennero incorporati il Sistema di Ingressi e Uscite (EES)<sup>187</sup>, il Fondo

---

<sup>184</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea, Titolo IV "Visti, Asilo, Immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" artt. 61-69.

<sup>185</sup> *"I progressi introdotti dal trattato di Amsterdam potenzieranno altresì il ruolo dell'Unione quale protagonista e partner a livello internazionale, sia sul piano bilaterale che negli organismi multilaterali. Ne consegue che, anche in base al dialogo già avviato con un numero crescente di Paesi terzi e organizzazioni e organismi internazionali (...) nell'ambito della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, questo aspetto esterno dell'azione dell'Unione assumerà prevedibilmente una nuova e più impegnativa dimensione"*, Piano d'azione, *sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam*, punto 22, p. 5, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1999-0133\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1999-0133_IT.html)

<sup>186</sup> Come analizzato nel precedente capitolo, il Codice Frontiere Schengen venne designato come la colonna portante della gestione delle frontiere esterne. Esso stabilisce le norme dell'attraversamento delle frontiere esterne e le condizioni per la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne. Il Codice, inoltre, obbliga gli Stati membri ad effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati per tutte le persone, inclusi i beneficiari del diritto di libera circolazione, al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne. Nel rispetto del diritto dell'Unione, il Codice prevede l'utilizzo di diverse banche per l'effettuazione dei controlli, tra cui il Sistema d'Informazione Schengen (SIS) e la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti. Tali obblighi si applicano a tutte le frontiere esterne - aeree, marittime e terrestri – in entrata e in uscita dai territori dell'Unione.

<sup>187</sup> Il sistema di ingressi e uscite (Entry/Exit System, EES) nacque come sistema di gestione delle frontiere esterne Schengen. Attualmente, l'EES viene utilizzato per la registrazione elettronica dell'ingresso e dell'uscita di cittadini di Paesi terzi, nonché al calcolo automatico della durata del soggiorno nello Spazio Schengen. Il sistema, inoltre, sostituisce le attuali procedure manuali (ad esempio il timbro sui documenti

Sicurezza Interna<sup>188</sup> e l’Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera (FRONTEX). In questo contesto, al fine di poter accogliere il consenso di tutti gli Stati membri, alcuni Paesi dell’Unione – tra cui la Gran Bretagna, la Danimarca e l’Irlanda – fecero ricorso al meccanismo del *opting out*, ovvero delle opzioni di non partecipazione che consentirono ai Paesi *più scettici* di attuare delle deroghe alle normative presenti nel Trattato<sup>189</sup>.

Il Trattato di Amsterdam, dunque, conferì alle istituzioni dell’Unione nuovi poteri per l’elaborazione della legislazione in materia di asilo, prevedendo un periodo transitorio di cinque anni con un diritto di iniziativa condiviso tra la Commissione e gli Stati membri e una decisione all’unanimità in seno al Consiglio, previa consultazione del Parlamento; anche la Corte di giustizia acquisì la giurisdizione in casi specifici. Il Trattato di Amsterdam prevede inoltre che, dopo la fase iniziale, il Consiglio potesse decidere di applicare la normale procedura di codecisione e di adottare d’ora in poi le decisioni a maggioranza qualificata<sup>190</sup>.

Per lungo tempo considerate dominio riservato alla gestione dei Ministri dell’Interno, già a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 le politiche migratorie iniziarono ad allinearsi alla logica stessa della libera circolazione delle persone ormai largamente avviata nella famiglia comunitaria. Tuttavia, anche alla luce dei crescenti flussi di ingresso in fase di registrazione in Europa, nei tardi anni Novanta i Paesi membri dell’Unione si resero conto dei limiti pratici e insormontabili di un approccio intergovernativo, e - di fatto - ancora intrinsecamente *unilaterale*, alla gestione del fenomeno migratorio.

Il Trattato di Amsterdam pose il focus soprattutto sulla dimensione *interna* delle politiche migratorie e d’asilo europee, nonché sull’insieme di norme che gli

---

di viaggio). Grazie al Sistema, è possibile individuare con maggiore facilità l’immigrazione irregolare (in particolare i cosiddetti *overstayers*) e identificare più chiaramente i viaggiatori sprovvisti di documenti in occasione di controlli all’interno dello spazio Schengen, non da ultimo grazie a identificatori biometrici (immagine del volto e quattro impronte digitali).

<sup>188</sup> Il Fondo Sicurezza Interna, integrato nell’ordinamento giuridico dell’Unione – invece - supporta progetti mirati a garantire all’interno dei confini europei uno spazio comune di sicurezza, libertà e giustizia, attraverso il contrasto e la prevenzione di fenomeni criminosi e la gestione integrata delle frontiere.

<sup>189</sup> “Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam su Acquis”, legislature.camera.it, <https://legislature.camera.it/bicamerale/schengen/fonti/PROTSCEN.htm#:~:text=L>.

<sup>190</sup> Marion Schmid-Drüner, “Migration and Asylum: a challenge for Europe”, in European Parliament, 18/06/2018.

Stati membri adottarono congiuntamente per affrontare la gestione dei flussi migratori e dei richiedenti asilo. A partire dal 1999, tuttavia, le politiche migratorie dell'Unione si evolsero, assegnando un ruolo sempre più centrale agli strumenti di *esternalizzazione* delle frontiere. In questo nuovo contesto - sebbene la dimensione interna continuò a svolgere funzioni di grandiosa e impareggiabile importanza ai fini della libera circolazione delle persone -, fu la dimensione esterna delle politiche migratorie europee ad assumere un ruolo sempre più importante nella gestione dei flussi migratori diretti verso i confini dell'Europa.

Condizione preliminare *essenziale* per garantire, contestualmente, l'effettiva libertà di circolazione delle persone e l'efficacia dell'azione volta a preservare la sicurezza interna della Comunità, coerentemente con le vicende passate nella storia dell'integrazione europea il percorso verso la piena comunitarizzazione delle politiche migratorie non fu compito semplice. La difesa delle sovranità nazionali si manifestò anche attraverso il *rallentamento* del processo di creazione di un regime comune in campo migratorio: come analizzato, la scelta di *opting out* esercitata dai Governi di Londra, Copenaghen e Dublino segnalò sin dall'inizio che la resistenza alla comunitarizzazione non sarebbe stata semplice da superare. Essa, al contrario, parve rafforzarsi con l'ingresso di forze politiche euro-scettiche nel Governo di alcuni Paesi, come l'Italia, che ricoprirono un ruolo *centrale* nelle politiche migratorie europee. In questo fosco contesto, il succedersi di appuntamenti elettorali dominato dal dibattito sulla resistenza all'immigrazione tese a rafforzare i valori dell'identità culturale nazionale ed europea, facendo leva sulle percezioni di insicurezza ed insinuando il presunto "*conflitto di civiltà*".

### **Il Processo di Tampere del 1999: immigrazione, asilo e frontiere nello Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia<sup>191</sup>**

Nel corso dei successivi anni, la costruzione di politiche comuni in campo migratorio continuò ad occupare una posizione prioritaria nell'agenda politica

---

<sup>191</sup> "Il Consiglio europeo sottolinea che tutte le competenze e gli strumenti di cui l'Unione dispone, in particolare nel campo delle relazioni esterne, devono essere sfruttati in maniera integrata e coerente per istituire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le tematiche della giustizia e degli affari interni devono

dell'Unione Europea. Gli obiettivi di controllo, contenimento e prevenzione dell'immigrazione - nonché una più rigorosa delimitazione del diritto d'asilo -, divennero l'orizzonte comune verso cui si orientarono gli sforzi dei Paesi membri e delle Istituzioni comunitarie. Come emerso nel precedente paragrafo, a partire dal 1997 le tendenze evolutive più generali e profonde furono segnate da un'integrazione strutturale e operativa degli apparati preposti al controllo dell'immigrazione: la cooperazione in materia di controllo dei flussi migratori crebbe in termini di intensità e ampiezza, evolvendosi da un approccio intergovernativo - prevalentemente incentrato sulla definizione di minimi denominatori comuni di natura normativa e operativa - alla volontà di strutturare un regime migratorio comune tra i Paesi dell'Unione.

Con ormai innegabile evidenza, nel 1999 l'immigrazione divenne la preoccupazione politica più importante per tutti i Paesi della Comunità<sup>192</sup>. Come analizzato nel paragrafo dedicato alla politicizzazione della questione migratoria, l'immigrazione e l'integrazione europea divennero parte di una nuova linea di demarcazione nella politica europea, in grado di influenzare elezioni politiche e Governi nazionali. In questo contesto, sia il Programma di Tampere del 1999 sia i successivi sforzi promossi per sviluppare politiche comuni in materia di migrazione e asilo a livello comunitario dovettero *destreggiarsi* all'interno di un contesto impervio, in cui l'immigrazione divenne largamente politicizzata, oltre che affermata come una questione capace di dividere sia i cittadini dell'Unione sia, naturalmente, gli Stati membri<sup>193</sup>.

Nelle giornate del 15 e 16 ottobre del 1999 la Finlandia, all'epoca uno Stato membro relativamente nuovo dell'Unione Europea, ricoprì per la prima volta la Presidenza del Consiglio Europeo. A Tampere, il Consiglio Europeo si riunì in un incontro straordinario dedicato alla creazione di uno "*Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia*" nell'Unione Europea: lo scopo, in altri termini, fu quello di

---

*essere integrate nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività dell'Unione*", Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, cit., punto 59.

<sup>192</sup> Sergio Carrera, Deirdre Curtin e Andrew Geddes (a cura di), "20 Years anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice", European University Institute, 2020, p.8.

<sup>193</sup> Ibidem.

avvalersi a pieno delle novità introdotte solo due anni prima ad Amsterdam, e darvi dunque concreta e piena attuazione<sup>194</sup>. Il Consiglio Europeo pose le basi per il primo programma quinquennale con cui si delinearono gli orientamenti politici per lo sviluppo delle neo-attribuite competenze nei settori dei controlli delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione<sup>195</sup>.

Ciò che fece apparire necessario e appropriato un nuovo *spazio politico comunitario* fu la coincidenza di alcuni cambiamenti. Da una parte – già oggetto di analisi - la caduta della Cortina di Ferro e la conseguente affluenza di immigrati nei Paesi della Comunità<sup>196</sup>: il tramonto degli equilibri politici, sociali ed economici in alcune regioni d'Europa e del mondo alimentò un incontrollato afflusso di immigrati e richiedenti asilo diretti verso i confini dell'Unione Europea, specialmente verso le frontiere tedesche<sup>197</sup>. Dall'altra, proprio mentre i principali Paesi europei si trasformavano nelle mete di destinazione predilette dalle correnti migratorie, la logica stessa dell'integrazione – nonché l'abolizione dei controlli alle frontiere interne della Comunità - sollevò crescenti preoccupazioni per il controllo dell'immigrazione e della criminalità transnazionale. In questo contesto, la difficoltà di gestire situazioni urgenti, implicanti l'afflusso improvviso di cittadini extracomunitari e, dunque, di garantire la *sicurezza interna* dell'Unione fece accrescere la consapevolezza dell'importanza determinante del coordinamento delle azioni a livello comunitario.

Il Trattato di Amsterdam entrò in vigore il 1° maggio 1999, pochi mesi prima del vertice di Tampere. Nella città finlandese, sin dall'inizio fu chiaro che lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia designato nel 1997 poteva essere costruito solo sulla base di un impegno *comune* per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Quando i Capi di Stato e di Governo si riunirono a Tampere, essi convennero che “*la sfida del Trattato di Amsterdam è stata quella di garantire che la libertà, che*

---

<sup>194</sup> Ugo Draetta, Nicoletta Parisi, Dino Guido Rinoldi (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

<sup>195</sup> Thierry Balzacq, “The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes,” in *SSRN Electronic Journal* 303, 2008, pp.17-18.

<sup>196</sup> Christina Boswell, “The “external dimension” of EU immigration and asylum policy” in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol.79, no.3, 2003, p.621.

<sup>197</sup> Tra il 1989 e il 1994 oltre 1,5 milioni di richiedenti asilo provenienti dalle Repubbliche dell'ormai dissolta Jugoslavia si trasferirono in Germania.

*comprende il diritto di circolare liberamente in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e giustizia a disposizione di tutti. Si tratta di un progetto che corrisponde alle preoccupazioni spesso espresse dai cittadini e che ha un'incidenza diretta sulla loro vita quotidiana*<sup>198</sup>. Ponendo questi obiettivi al primo posto nell'agenda politica, i Leader dell'Unione gettarono le basi per realizzare il prima possibile l'ambito Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione Europea.

Lo spirito collaborativo che animò gli equilibri a Tampere, la cui riunione si svolse in un clima di sostanziale comunanza di visioni, portò le Parti a fissare obiettivi ambiziosi. Uno degli aspetti più importanti emersi a Tampere fu l'enfasi sul carattere *politico* dell'Unione Europea. Il Summit diede prova del fatto che l'Unione era una *comunità politica* fondata su valori fondamentali molto *prima* dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: in questo senso, l'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea ne fu una delle più rilevanti evidenze<sup>199</sup>. Questa pietra miliare di Tampere evidenziò anche il legame tra il regime di libera circolazione interna e l'apertura dell'Unione agli *altri*, cioè ai cittadini di Paesi terzi in cerca di protezione o accesso nell'Unione. Tra i capisaldi del nuovo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fondamentale fu la formulazione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione legata alla crescente consapevolezza dell'importanza delle istituzioni democratiche, del rispetto dei diritti umani e della presenza di quadri istituzionali basati sullo Stato di diritto su cui si era saldamente basata l'integrazione europea sin dalla sua origine. Inoltre, centrale fu nel Summit la fissazione dell'obiettivo di un'"Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà"<sup>200</sup>. In sostanza, a Tampere i Capi di Stato e di Governo risvegliarono l'*autocoscienza* dell'Unione attraverso un'azione di sensibilizzazione che seppe riconoscere e avvalorare il ruolo della Comunità nel mondo e il suo legame

---

<sup>198</sup> Ivi, p.20.

<sup>199</sup> Trattato sull'Unione Europea, art.2: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

<sup>200</sup> Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza.

con i cittadini di Paesi terzi che chiedevano di essere accolti, riconosciuti e dotati di pari diritti nell'Unione. A Tampere, per la prima volta, i Leader europei riconobbero esplicitamente che l'*altro* non poteva essere escluso dal processo interno di sviluppo dell'Unione: questa nuova consapevolezza concorse a creare uno spazio politico *diverso*, condiviso, comune, basato sul rispetto reciproco e su una politica di principio<sup>201</sup>.

In termini concreti, il Consiglio Europeo di Tampere individuò i principali assi attraverso cui si sarebbero articolate le future politiche migratorie dell'Unione. Tra gli elementi più importanti esaminati durante il Summit, ne emersero alcuni meritevoli di particolare riguardo.

La prima fondamentale base posta in seno al Consiglio fu la creazione di una politica comunitaria *globale* per le questioni concernenti l'immigrazione e le richieste d'asilo. In questo contesto – alla luce della prioritaria esigenza di affrontare le *cause profonde* dell'immigrazione -, gli Stati convennero nella realizzazione di forme di *Partenariato* con i Paesi di origine dei flussi migratori<sup>202</sup>: forti della consapevolezza che l'Unione necessitasse di un approccio *generale* al fenomeno della migrazione - capace di abbracciare le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle Regioni di origine e transito -, i Paesi riconobbero l'importanza di combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro nei Paesi terzi interessati<sup>203</sup>. Parimenti, divenne prioritario prevenire i conflitti interni e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sancirono il loro impegno a contribuire – nei

---

<sup>201</sup> S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (a cura di), "20 Years anniversary of the Tampere Programme", *op. cit.*, p.22.

<sup>202</sup> Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, cit., punto 11: "Il Consiglio europeo ritiene essenziale che in questi settori l'Unione sviluppi anche una capacità di agire e di essere riconosciuta come partner di rilievo sulla scena internazionale. Ciò richiede una stretta cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali", Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, cit., punto 8.

<sup>203</sup> "L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa".



limiti delle rispettive sfere di competenza ai sensi dei Trattati - a una maggiore incisività e coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione in tale direzione. Tali attività avrebbero comportato l'utilizzo di una complessità di strumenti tanto nel settore della politica estera, quanto in quello della cooperazione allo sviluppo, dei diritti umani, della politica commerciale e della prevenzione dei conflitti. Non da ultimo, lo sviluppo di programmi di assistenza ai Paesi di origine e transito celava l'implicito obiettivo di promuovere il rientro volontario e di aiutare le autorità di tali realtà a rafforzare la loro capacità di combattere *efficacemente* la tratta degli esseri umani, nonché adempiere ai loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri<sup>204</sup>.

Una delle più importanti aperture del Consiglio Europeo di Tampere fu la decisione di realizzare un sistema di asilo europeo *comune*. In questo contesto - ribadendo l'importanza del riconoscimento del diritto di richiedere asilo -, gli Stati convennero nell'irrevocabile necessità di determinare con *chiarezza e praticità* lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, *condizioni comuni minime* per l'accoglienza dei richiedenti asilo, la protezione temporanea degli sfollati e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato<sup>205</sup>. In questo quadro - con il prioritario obiettivo di garantire un sensibile miglioramento e una maggiore equità del funzionamento del sistema di richiesta di asilo europeo - in seno al Consiglio Europeo di Tampere gli sforzi degli Stati membri e delle Istituzioni comunitarie convogliarono verso l'istituzione di un *regime europeo comune* in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, compreso lo spinoso principio di non-refoulement<sup>206</sup>.

Al centro dell'attenzione del Consiglio Europeo vi rientrò ampiamente anche l'equo trattamento dei cittadini provenienti dai Paesi terzi: la lotta contro l'intolleranza e la discriminazione sancirono il momento per l'Unione Europea di farsi paladina dei suoi valori più alti. In questo contesto, gli Stati e le Istituzioni

---

<sup>204</sup> “Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16.10.1999: Conclusioni della Presidenza”, European Parliament, [www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu), 1999, [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm#a](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#a).

<sup>205</sup> Ibidem.

<sup>206</sup> Ibidem.

comunitarie condivisero la necessità di garantire l'equo trattamento dei cittadini provenienti da Paesi terzi legalmente soggiornanti nei territori degli Stati membri, attraverso l'implementazione di una politica di integrazione più incisiva, volta – in ultimo – a garantire agli interessati diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione (il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo). Attraverso la promozione di politiche d'integrazione più efficienti<sup>207</sup>, l'obiettivo degli Stati divenne contrastare la discriminazione nella vita economica, sociale e culturale degli stranieri e prevedere l'elaborazione di misure – nazionali e sovranazionali - contro il razzismo e la xenofobia. In realtà, prevenzione e lotta contro il razzismo e la xenofobia figurarono tra le questioni prioritarie nell'agenda di Tampere: ne fu prova il fatto che lo stesso Trattato Costituzionale le collocò tra gli elementi fondamentali per assicurare un alto livello di sicurezza. Infine, il Consiglio Europeo approvò l'obiettivo di offrire ai cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornanti nei territori dell'Unione l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro di residenza.

Non ultimo, l'obiettivo di realizzare una comune gestione dei flussi migratori divenne uno dei temi *focali* del Consiglio Europeo di Tampere. In questo contesto, gli Stati sottolinearono la necessità di attuare una gestione più efficiente dei flussi migratori in tutte le fasi. In particolare, in seno al Summit si discusse lo sviluppo, in stretta cooperazione con i Paesi di origine e transito, di campagne di informazione sulle *effettive* possibilità di immigrazione legale in Europa, nonché l'adozione di misure per la prevenzione di qualsiasi forma di tratta degli esseri umani. In aggiunta, le Parti si accordarono circa lo sviluppo di un'attiva politica comune in materia di visti e documenti falsi che prevedesse una più stretta cooperazione tra i consolati dell'Unione Europea nei Paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni preposti al rilascio dei visti.

In questo contesto, nel corso del Summit emerse la ferma determinazione delle Parti di affrontare l'immigrazione illegale alla *radice*, specialmente attraverso il

---

<sup>207</sup> Garanti di coesione sociale e benessere economico, da raggiungere attraverso una politica che abbracciasse fattori quali l'occupazione, la partecipazione economica, l'istruzione e la formazione linguistica, la sanità e i servizi sociali, l'alloggio e le problematiche urbane, nonché la cultura e la partecipazione alla vita sociale.

contrasto degli individui intrecciati nella fitta rete della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento economico dei migranti<sup>208</sup> e l'adozione di norme che prevedessero sanzioni severe contro tali reati. In questo contesto, gli Stati membri assunsero – congiuntamente all'Europol – l'onere di adoperarsi a individuare e smantellare le organizzazioni criminali coinvolte. Ancora una volta, l'obiettivo di fondo venne individuato nella prioritaria tutela dei diritti delle vittime di tali attività, con particolare attenzione ai problemi delle donne e dei minori coinvolti nei traffici.

Inoltre, in seno al Consiglio Europeo si delineò la strategia per una più stretta cooperazione e assistenza tecnica tra i servizi degli Stati membri preposti al controllo delle frontiere mediante programmi di scambio e trasferimenti di tecnologia, mentre venne sottolineata l'importanza di una rapida integrazione degli Stati candidati in tale cooperazione<sup>209</sup>. In tale contesto, emerse il ruolo della collaborazione tra le forze nazionali di polizia per la lotta alla criminalità organizzata, il contrabbando di merci e la tratta degli esseri umani. In particolare, in seguito all'integrazione dell'Acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione, divenne prioritario assicurare che anche i Paesi candidati accettassero integralmente tutte le misure previste dal medesimo Sistema, sottolineando l'importanza di controlli efficaci alle future frontiere esterne dell'Unione da parte di professionisti qualificati e specializzati<sup>210</sup>.

Sebbene il Consiglio Europeo avesse sfidato alcuni temi fondamentali della politica migratoria comune, a Tampere la dimensione *esterna* assunse un'importanza inedita. Ufficialmente riconosciuta nelle "Conclusioni" del Consiglio Europeo di Tampere, la componente esterna iniziò ad assumere importanza nel contesto della politica migratoria comune. La conclusione di accordi di riammissione tra la Comunità Europea e i Paesi terzi, o gruppi di Paesi pertinenti – competenza comunitaria conferita dal Trattato di Amsterdam – divenne uno dei temi focali attorno a cui si condensò il dialogo tra le Parti. Emerse, in particolare, l'urgente necessità di sfruttare in maniera integrata e coerente tutte le competenze e gli strumenti a disposizione dell'Unione – in particolare nel campo delle relazioni esterne – per istituire lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo contesto, occorre

---

<sup>208</sup> Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16/10/1999: Conclusioni della Presidenza.

<sup>209</sup> Consiglio europeo di Tampere: Conclusioni della Presidenza, punti 22, 24, 26, 27.

<sup>210</sup> Ibidem.

sfruttare a pieno le nuove possibilità introdotte con Amsterdam per garantire un'azione esterna efficace ed incisiva. Strategie comuni, accordi comunitari, interventi politici e accordi basati sull'articolo 38 del Trattato sull'Unione Europea<sup>211</sup> vennero individuati dalle Parti come gli strumenti adeguati a muovere l'azione dell'Unione verso i Paesi origine o transito delle correnti migratorie dirette verso l'Europa.

Il Programma di Tampere ebbe l'importante merito di fornire i parametri di riferimento su cui, nel corso dei successivi anni, si fondò la politica migratoria europea: tra questi, come visto, vi fu la realizzazione di programmi di partenariato con i Paesi di origine – attraverso la cooperazione in piani di sviluppo finalizzati a migliorare le condizioni economiche e sociali delle Regioni di provenienza dei migranti; la creazione di un regime europeo comune in materia di asilo, attraverso l'istituzione di una procedura comune per i richiedenti e uno status uniforme per coloro che l'avessero ottenuto; l'impegno degli Stati verso la garanzia di un equo trattamento dei cittadini extracomunitari; il sostegno alla cooperazione regionale contro la criminalità organizzata. Non ultimo, l'ambizioso obiettivo di far convogliare gli sforzi degli Stati verso una gestione integrale, efficiente e incisiva dei flussi migratori.

Considerata una delle più importanti nella storia dell'Europa integrata per l'impatto sulla successiva evoluzione sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, occorre parimenti riconoscere che la riunione del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 non avrebbe conseguito i risultati raggiunti senza la svolta impressa solo pochi mesi prima con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e le sue importanti riforme nel campo della Giustizia e degli Affari interni, ai sensi del Titolo

---

<sup>211</sup> Trattato sull'Unione Europea, art.38: "Fatto salvo l'articolo 240 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un comitato politico e di sicurezza controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'Alto Rappresentante. Nel quadro del presente capo, il comitato politico e di sicurezza esercita, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto Rappresentante, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi previste all'articolo 43. Ai fini di un'operazione di gestione delle crisi e per la durata della stessa, quali sono determinate dal Consiglio, quest'ultimo può autorizzare il comitato a prendere le decisioni appropriate in merito al controllo politico e alla direzione strategica dell'operazione.

IV del Trattato sulla Comunità Europea e del Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea.

Per l'Unione europea, il Vertice di Tampere fu importante per molte ragioni. Esso accelerò e concretizzò l'applicazione del Trattato di Amsterdam, attribuendo un'importanza *politica* di primo piano alle questioni in materia di Giustizia e di Affari Interni nell'ambito della cooperazione comunitaria. Il Vertice significò un importante passo a favore di una cooperazione più intensa fra gli Stati membri anche nell'ottica dell'eliminazione degli *intralci* alla collaborazione tra le autorità di polizia e giudiziarie dei Paesi. In seno al Consiglio, gli Stati membri dell'Unione manifestarono chiaramente la loro volontà di avvicinare le attività comunitarie ai Cittadini, affrontando preoccupazioni e carenze comuni nel quadro della cooperazione comunitaria. A Tampere, infine, l'Unione europea rafforzò quella base della cooperazione nel campo della Giustizia e degli Affari Interni di cui è parte integrante il rispetto dei Trattati internazionali per i diritti umani, i principi delle libertà del cittadino e dello Stato di diritto<sup>212</sup>.

Da quanto emerso dall'analisi, a Tampere le Parti convennero che solo un'azione di portata *globale* avrebbe consentito di raggiungere gli obiettivi stabiliti per la cooperazione nell'ambito della Giustizia e degli Affari interni. In quel contesto, le Parti si auspicarono una maggiore coerenza della dimensione *interna* ed *esterna* delle politiche migratorie dell'Unione Europea e un approccio generale al fenomeno della migrazione, capace di includere e affrontare le *cause profonde* della stessa. Nel corso dei successivi anni, tale azione si sviluppò progressivamente in due direzioni: da un lato, l'Unione si impegnò nel rafforzamento della cooperazione e il coinvolgimento dei Paesi di origine e di transito nel contenimento dei flussi, consacrando questo impegno nel Consiglio Europeo di Siviglia del 2003. In questa sede, il richiamo all'approccio *globale* si tradusse in un invito rivolto all'Unione e agli Stati membri ad affrontare il fenomeno migratorio facendo proprio l'approccio della *prevenzione*, sfruttando tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione in materia di azione esterna – quali la cooperazione economica e allo sviluppo, la politica commerciale, la politica estera e di sicurezza comune - con il chiaro obiettivo di

---

<sup>212</sup> Risultati del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre a Tampere, 27/10/1999.

stradicare le situazioni di disagio delle regioni interessate, cause principali dell'emigrazione verso il territorio dell'Unione. In sostanza, i Leader riuniti a Tampere videro nell'approccio della prevenzione – fondata sulla lotta alle *cause generatrici* dei flussi migratori - la miglior strategia esperibile per contrastare le pulsioni migratorie verso l'Unione, nel soddisfacimento delle esigenze di tutti i soggetti interessati: l'Unione Europea, gli Stati membri e i Paesi terzi. Dall'altro lato, l'Unione perseguì lungo il percorso del *controllo*, focalizzato sulla lotta all'immigrazione irregolare attraverso lo strumento classico dell'accordo di riammissione.

Per quanto concerne la politica migratoria comune delineata nel Summit, lo spirito di Tampere e i risultati effettivamente conseguiti percorsero due binari distinti: nel corso dei successivi anni, i cittadini, gli Stati le Istituzioni dell'Unione si domandarono, da un lato, che cosa fosse rimasto dei buoni propositi iniziali e, dall'altro, quali fossero le criticità e le incongruenze dell'azione comune emerse nel corso del tempo<sup>213</sup>. Nonostante le intenzioni, la difficile gestione dei flussi migratori rimase un impervio terreno di confronto tra gli Stati membri dell'Unione e le Istituzioni comunitarie: difficoltosi, in particolare, si rivelarono il processo di equa ripartizione degli oneri e delle responsabilità tra i Leader dell'Unione e il coinvolgimento nell'ambiziosa politica migratoria comunitaria dei Paesi di origine o transito delle correnti migratorie. Non di meno, un ruolo importante fu attribuito all'assenza di un'adeguata copertura finanziaria a livello comunitario, nonché alla reticenza a collaborare manifestata dai funzionari impiegati nel settore della Giustizia e degli Affari Interni, poco propensi ad affidare la gestione del complesso fenomeno migratorio ad altre direzioni. Inoltre, lo sviluppo di una compiuta ed efficiente disciplina comune in materia di immigrazione dovette fare i conti con la riluttanza degli Stati membri a cedere terreno al legislatore comunitario nell'ambito del controllo dei flussi migratori, nonché lo scarso livello di fiducia degli Stati membri, ciascuno portatore di interessi diversi. In particolare, nell'ambito della gestione della migrazione legale, particolarmente ostacolato si rivelò il processo per stabilire a livello europeo dei criteri comuni per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso al mercato

---

<sup>213</sup> Alessia Di Piscale, "A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?" in *Rivista Eurojus.it*, Fascicolo no.4, Milano, 2019, p.107.

del lavoro dell'Unione da parte di cittadini di Paesi terzi, soggetti alla disciplina di norme del diritto dei singoli Stati membri<sup>214</sup>. In definitiva, una volta individuati i principi guida, i Capi di Stato e di Governo riuniti a Tampere si dimostrarono incapaci di prefigurare iniziative all'altezza della sfida.

Che nei primi anni Duemila la questione migratoria continuasse a svolgere un ruolo di primo piano nell'agenda politica dell'Unione lo dimostrò l'impressionante accumulo di iniziative legislative, materiali prodotti e decisioni assunte, segno dell'ingente sforzo mosso verso la riforma e il rafforzamento del sistema europeo di controllo migratorio. Per citarne alcuni, figurarono la Comunicazione COM(2001)672<sup>215</sup>, il Piano d'azione del Consiglio per la lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani<sup>216</sup>, la Comunicazione della Commissione *“Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea”*<sup>217</sup>, il Rapporto finale dello Studio di fattibilità per la messa in opera di una *“Polizia europea di frontiera”*, promosso dai Governi di Italia, Belgio, Francia, Germania e Spagna e presentato il 30 maggio 2002, il Piano per la gestione delle frontiere esterne<sup>218</sup>. Come si vedrà in seguito - anche alla luce degli eventi internazionali - negli ultimi mesi del 2001 e nel corso del 2002 le proposte legislative in materia di asilo e immigrazione apparvero sempre più condizionate da esigenze di tipo *sicuritario*, sia contenuti sia nella stessa scelta delle questioni affrontate. Fu il caso, questo, della Comunicazione e del Piano d'azione *“Su una politica comune sull'immigrazione illegale”*<sup>219</sup>, della Comunicazione *“Su una politica comune di rimpatrio dei residenti illegali”*<sup>220</sup>, dei documenti di discussione sul rapporto tra

---

<sup>214</sup> Il primo tentativo in tal senso fu avanzato con la direttiva proposta nel 2001, che non incontrò il consenso necessario al tavolo del Consiglio per la sua approvazione. Lo scopo della proposta era quello di introdurre procedure comuni riguardanti l'ingresso dei lavoratori provenienti da Stati terzi, garantendo loro una serie di diritti e prevedendo la creazione di un permesso *unico* di residenza e lavoro.

<sup>215</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale.

<sup>216</sup> Doc. 6621/1/02, Consiglio GAI del 28 febbraio 2002.

<sup>217</sup> COM (2002) 233 def. del 7 maggio 2002.

<sup>218</sup> Doc. 10019/02, Consiglio GAI del 14 giugno 2002.

<sup>219</sup> COM (2001) 672 def. del 15.11.2001.

<sup>220</sup> COM (2002)564 def. del 14.10.2002.

terrorismo e asilo<sup>221</sup>, nonché delle numerose iniziative già in opera per il controllo comune delle frontiere esterne.

A partire dal Programma di Tampere, i successivi programmi quinquennali adottati dal Consiglio per la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia diedero ulteriore impulso allo sviluppo della politica di immigrazione europea.

### **I Consigli Europei di Siviglia (2002) e Salonicco (2003): la crescente importanza della cooperazione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori**

Il 21 e 22 giugno 2002 si riunì il Consiglio Europeo di Siviglia. All'appuntamento tra i Leader dell'Unione, il Consiglio Europeo si disse determinato ad accelerare l'attuazione del Programma di Tampere, ribadendo – a tal fine – l'importanza della collaborazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori nell'ottica di una più incisiva ed efficiente gestione del fenomeno migratorio<sup>222</sup>.

Come emerse dalle Conclusioni della Presidenza, il Consiglio Europeo sottolineò la capitale importanza che l'azione dell'Unione in materia migratoria si svolgesse nel rispetto del principio del giusto equilibrio tra, da un lato, una politica d'integrazione degli immigranti legalmente residenti e una politica di asilo in linea con le convenzioni internazionali e, dall'altro, una lotta risoluta contro l'immigrazione clandestina<sup>223</sup>. Questo principio, dunque, venne enunciato con riferimento alla dimensione *interna* della materia in oggetto, ma che trovava chiara applicazione anche in quella *esterna*, andandosi così a collocare accanto ai principi dell'approccio *globale* e della coerenza sanciti a Tampere.

A Siviglia come a Tampere, dunque, il Consiglio rinnovò l'invito all'adozione di un approccio “*integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina*”<sup>224</sup>. In tale ottica, il Consiglio Europeo

---

<sup>221</sup> In particolare, *La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione*, Documento di lavoro della Commissione, COM (2001)743 def. del 5.12.2001.

<sup>222</sup> Consiglio Europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, Conclusioni della Presidenza, punto 27.

<sup>223</sup> Ivi, punto 28.

<sup>224</sup> Ivi, punto 33.



ricordò l'importanza della cooperazione economica, lo sviluppo degli scambi commerciali, l'aiuto allo sviluppo e la prevenzione dei conflitti nei Paesi di origine e transito dei flussi migratori: strumenti indispensabili nella politica migratoria dell'Unione Europea individuati per promuovere la prosperità economica dei Paesi interessati e per ridurre, di conseguenza, le cause all'origine dei movimenti migratori. A Siviglia, dunque, l'esigenza di operare in direzione di un'integrazione coerente e coordinata tra la politica migratoria e le politiche volte a promuovere e incentivare la prosperità economica dei Paesi di origine o transito dei flussi migratori, trovò conferma.

In occasione del Summit di Siviglia, il Consiglio insistette affinché qualsiasi futuro accordo di cooperazione, associazione o equivalente che l'Unione Europea avesse concluso con qualsiasi Paese terzo contenesse una clausola sulla gestione *comune* dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina<sup>225</sup>. A Siviglia, inoltre, i Leader ribadirono la necessità di conciliare l'aspirazione a una vita migliore con l'*effettiva* capacità di accoglienza dell'Unione e dei suoi Stati membri. Inoltre, venne rafforzato l'assunto che l'immigrazione dovesse essere incanalata entro le forme *legali* previste a tal fine, mentre venne rinnovato l'impegno delle Parti nella lotta contro il razzismo e la xenofobia. In seno al Summit, la lotta contro la tratta degli esseri umani e il rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali incontrarono altresì l'attenzione delle Parti<sup>226</sup>.

Una novità degna di nota elaborata a Siviglia fu l'introduzione di un sistema di controllo e di sanzione nei confronti dei Paesi terzi inadempienti agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione e degli Stati membri. In particolare, il Consiglio Europeo stabilì che, nel caso in cui fosse stata accertata una violazione, il Consiglio

---

<sup>225</sup> In particolare, il Consiglio Europeo stabilì che “*la riammissione da parte dei Paesi terzi comprenderà quella dei loro cittadini presenti illegalmente in uno Stato membro nonché, nelle stesse condizioni, la riammissione dei cittadini di Paesi terzi di cui possa essere verificato il transito nel Paese in questione. La cooperazione mira a ottenere risultati a breve e a medio termine. L'Unione è disposta a fornire l'aiuto tecnico e finanziario necessario allo scopo, nel qual caso la Comunità europea dovrà disporre di risorse adeguate nel quadro delle prospettive finanziarie*”, Consiglio Europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, Conclusioni della Presidenza, punto 34.

<sup>226</sup> Ivi, punto 30.

dell'Unione Europea – all'unanimità – avrebbe avuto il potere di adottare nei confronti del Paese terzo interessato *ogni misura necessaria*, rientrante nel quadro delle politiche dell'Unione, inclusa la Politica Estera e di Sicurezza Comune<sup>227</sup>.

Il nuovo impianto delineato a Siviglia venne ribadito e rafforzato in occasione del Consiglio Europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, che si aprì evidenziando il valore di “*assoluta priorità politica attribuito alla migrazione*”<sup>228</sup>. In questa sede, i Capi di Stato e di Governo – sottolineata l'esigenza di accelerare verso la realizzazione di una politica migratoria dell'Unione maggiormente strutturata -, prospettarono la possibilità di una cooperazione a “doppio senso” con i Paesi terzi: una cooperazione, nello specifico, volta, da una parte, a combattere l'immigrazione clandestina e dall'altra, a sondare canali di migrazione legale<sup>229</sup>. Si delineò, dunque, una collaborazione destinata non solo a *limitare* le correnti migratorie, ma a *sfruttarne le potenzialità*, a beneficio di tutti le Parti coinvolte in tale processo, inclusi i migranti medesimi.

In aggiunta, rispetto all'assetto discusso a Siviglia fondato sull'approccio “*integrato, globale ed equilibrato*”, a Salonicco venne aggiunto un ulteriore elemento: la differenziazione. Con riferimento a quanto emerso dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, “*il dialogo e le azioni dell'Unione Europea nei confronti dei Paesi terzi nel settore della migrazione devono iscriversi in un approccio generale e globale, integrato ed equilibrato, che deve essere differenziato tenendo conto della situazione esistente nelle varie regioni ed in ogni singolo Paese partner*”. In sostanza, in seno al Consiglio Europeo di Salonicco trovò spazio un nuovo principio - quello della differenziazione -, in forza del quale l'Unione si assunse l'onere di concludere con i Paesi terzi interessati accordi o piani d'azione adeguati alle specifiche caratteristiche del Paese di volta in volta coinvolto, sulla base di criteri quali la posizione geografica e la situazione economica. In questo modo, a Salonicco si tracciò un percorso in chiara dissonanza rispetto agli obiettivi propri dell'approccio *globale*.

---

<sup>227</sup> Consiglio Europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, Conclusioni della Presidenza, punto 36.

<sup>228</sup> Ibidem.

<sup>229</sup> Ivi, punto 9.

Lotta alla tratta degli esseri umani, sforzi per il controllo delle frontiere e intercettazione dei clandestini, cooperazione nel settore della politica dei visti, politica globale e pluridimensionale per l'integrazione dei cittadini extracomunitari e partecipazione agli strumenti internazionali pertinenti alla materia in questione furono alcuni dei principali ulteriori temi attorno ai quali si condensarono le attenzioni dei Leader europei in seno al Consiglio di Salonicco.

Infine, al Consiglio Europeo di Salonicco fu attribuito l'importante traguardo di aver avviato formalmente la componente *esterna* della politica dell'asilo. In questo quadro, la proposta avanzata dal Consiglio di creare all'interno dell'Unione "*un regime di asilo più accessibile, equo e meglio gestito in collaborazione con i Paesi terzi*" - che mirasse a potenziare la capacità di protezione dei Paesi d'origine o di transito dei richiedenti asilo - ne fu la più importante dimostrazione. Sebbene allo stadio di mero *progetto*, a Salonicco venne così lanciato un nuovo strumento di azione, il "Programma di Protezione Regionale" (PPR), istituito per potenziare la capacità dei Paesi di origine o di transito dei flussi migratori, migliorando la protezione dei rifugiati attraverso soluzioni efficienti e durevoli, quali l'integrazione locale, il reinsediamento in un Paese terzo, il ritorno.

**Il crescente ruolo della dimensione *esterna* delle politiche migratorie dell'Unione Europea: il Programma dell'Aja (2004-2009), l'*Approccio globale* e il Patto europeo sull'Immigrazione e l'asilo (2008)**

Parallelamente allo sviluppo della politica europea comune in materia di immigrazione e asilo, emerse con sempre maggiore determinazione l'esigenza di corroborare la cooperazione con gli Stati terzi per gestire i flussi migratori, attraverso – dunque - lo sviluppo della dimensione *esterna* della politica migratoria.

Il Processo di Tampere – il primo passo verso un obiettivo di portata straordinaria – pose solide basi per gli avanzamenti delle fasi storiche a venire e il suo bilancio fu, nel complesso, positivo. Allo scadere del quinquennio inaugurato nella città finlandese del 1999, l'Unione ne vagliò i risultati.

Alla luce delle iniziative adottate in materia di politica migratoria, la Comunità vagliò l'effettiva capacità di aver messo a frutto gli strumenti predisposti dal Trattato di Amsterdam<sup>230</sup>. Tra il 2000 e il 2004, nel corso della “*Tappa Tampere*”, l'Unione Europea adottò alcune importanti iniziative: oltre all'armonizzazione dei controlli alle frontiere e il miglioramento della cooperazione di polizia tra gli Stati e l'Unione, importanti figurarono l'introduzione della clausola della reciprocità negli accordi in materia di visti, la conclusione di un accordo con la Cina in materia di visti<sup>231</sup>, la presentazione di un piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere, la conclusione con i Governi di Oslo e Reykjavík di un accordo di associazione all'Acquis di Schengen, nonché l'apertura delle negoziazioni con la Russia per la conclusione di un accordo sul rilascio facilitato dei visti collegato a un accordo sulla riammissione. Inoltre, nel corso del quinquennio l'Unione concluse importanti accordi di riammissione con Hong Kong e Macao, mentre diede avvio alle negoziazioni per la conclusione di accordi analoghi con Russia, Pakistan, Sri Lanka, Marocco, Ucraina, Algeria, Albania, Cina e Turchia. Non ultimo, tra i più importanti traguardi conseguiti dall'Unione a seguito del Consiglio di Tampere vi fu l'istituzione dell'agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione, chiamata *Frontex*<sup>232</sup>.

In sostanza, in seguito al Consiglio di Tampere l'Unione Europea inaugurò una politica di *piccoli passi* attraverso la quale definì gli assi principali della strategia che, nel corso dei successivi anni, guidò l'azione dell'Unione in materia di politica migratoria. Ciononostante, a partire dal 2001 la sicurezza dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri assunse nuova urgenza, facendo tornare in auge l'espressione polemica “*Fortress Europe*”. In seguito ai gravi attentati terroristici di New York (11 settembre 2001) e Madrid (11 marzo 2004), la Comunità rispose adottando scelte “*di*

---

<sup>230</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno Spazio di “libertà, sicurezza e giustizia” nell'Unione europea*, 24 marzo 2000, COM (2000) 167 def.

<sup>231</sup> Decisione 2004/265/CE del Consiglio, dell'8 marzo 2004, relativa alla conclusione del memorandum d'intesa tra la Comunità europea e l'amministrazione nazionale del turismo della Repubblica popolare cinese sui visti e sulle questioni affini riguardanti i gruppi turistici provenienti dalla Repubblica popolare cinese (SDA), GU L 83 del 20 marzo 2004, pp. 12-13.

<sup>232</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in GUUE L 349 del 25 novembre 2004, pp. 1-11.

*chiusura*” tipiche della logica del controllo: attribuendo un elevatissimo livello di priorità al controllo delle frontiere esterne, infatti, l’enfasi posta sui rischi connessi al terrorismo internazionale condusse a un approccio chiaramente sbilanciato a favore delle istanze di *sicurezza* rispetto a quelle di libertà. A partire da questo momento, in Europa crebbe la consapevolezza che migrazione clandestina, tratta degli esseri umani, terrorismo internazionale e criminalità organizzata avrebbero richiesto un approccio comune più *efficace* ed *incisivo*. In particolare, rimase alto il focus sul campo della sicurezza interna allo Spazio, da raggiungere attraverso il coordinamento e la coerenza tra la dimensione interna e quella esterna della politica migratoria europea. In sostanza, nonostante i *timidi* risultati conseguiti fino al 2004, il completo soddisfacimento degli obiettivi fissati a Tampere richiese sforzi ulteriori.

Adottato dal Consiglio Europeo riunito a Bruxelles il 4 e 5 novembre 2004, il Programma dell’Aja venne concepito con lo scopo di conferire rinnovato impulso alla realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso l’elaborazione di un’agenda politica quinquennale (2004-2009) contenente alcune misure specifiche e un calendario per la loro adozione<sup>233</sup>. In questa sede, alla luce dei traguardi conseguiti nel primo quinquennio, il Consiglio Europeo considerò che il rafforzamento dell’ambito Spazio fosse “*essenziale per garantire comunità sicure, reciproca fiducia e stato di diritto in tutta l’Unione*”<sup>234</sup>.

All’interno del Programma, i Leader sintetizzarono le questioni prioritarie verso cui sarebbero convogliati gli sforzi dei Membri e delle Istituzioni: regolarizzazione dei flussi migratori, prevenzione dell’isolamento e della discriminazione degli immigrati attraverso politiche d’integrazione efficaci, controllo delle frontiere esterne dell’Unione, lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera e repressione della minaccia terroristica<sup>235</sup>. Quest’ultimo, in particolare, venne individuato come un “*elemento chiave*”: l’obiettivo, in particolare,

---

<sup>233</sup> COM(2005) 491 definitivo, Comunicazione della Commissione, Una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia del 12/10/2005, pp.4,11.

<sup>234</sup> Programma dell’Aja, p.2.

<sup>235</sup> PROGRAMMA DELL’AJA: RAFFORZAMENTO DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA NELL’UNIONE EUROPEA (2005/C 53/01), Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea.

divenne prevenire e reprimere il terrorismo internazionale al fine di preservare la sicurezza nazionale degli Stati membri, nonché dell'Unione nel suo insieme<sup>236</sup>.

Il Programma dell'Aja e il suo Piano d'Azione del 2005<sup>237</sup> diedero un nuovo impulso all'evoluzione della componente esterna della politica di immigrazione dell'Unione. La spinta generalizzata al rafforzamento, infatti, interessò soprattutto l'azione *esterna* dell'Unione in materia di politica migratoria, senza dubbio una delle componenti più innovative e interessanti del Programma. Nel testo, infatti, la dimensione esterna dell'azione dell'Unione guadagnò per la prima volta un paragrafo a sé stante, intitolato “*Dimensione esterna dell’asilo e della migrazione*”<sup>238</sup>.

Riconoscendo che “*una gestione insufficiente dei flussi migratori può condurre a catastrofi umanitarie*” ed esprimendo la sua più profonda preoccupazione per le tragedie umane nel Mediterraneo, nel Programma dell'Aja il Consiglio Europeo organizzò l'azione esterna dell'Unione attorno a due assi portanti: da una parte, il partenariato con i Paesi e le Regioni di origine e di transito dei flussi migratori<sup>239</sup>, dall'altra, la politica di rimpatrio e riammissione. Il primo asse ebbe lo scopo di perseguire la lotta contro le cause profonde all'*origine* del fenomeno migratorio, nonché garantire ai rifugiati l'accesso alla protezione internazionale: in questo contesto, il Consiglio Europeo esortò le Istituzioni comunitarie a contribuire, in uno spirito di responsabilità condivisa, ad un sistema di protezione internazionale più *equo ed efficace* nell'ambito dei rapporti di partenariato con i Paesi terzi interessati, dando accesso alla protezione e a soluzioni durature in un periodo quanto più possibile precoce<sup>240</sup>. In particolare, il Consiglio Europeo sottolineò la necessità di intensificare la cooperazione con le frontiere sia meridionali che orientali dell'Unione. In questo quadro, nelle intenzioni delle Parti il *dialogo* tra l'Unione

---

<sup>236</sup> Ibidem.

<sup>237</sup> COM (2005) 184 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10/05/2005.

<sup>238</sup> Programma dell'Aja, “*Dimensione esterna dell’asilo e della migrazione*”, par. 1.6.

<sup>239</sup> Nel concreto, l'obiettivo designato divenne assistere, nel contesto di un pieno partenariato, i Paesi terzi, utilizzando ove opportuno risorse comunitarie esistenti, per migliorare la loro capacità di gestione della migrazione e di protezione dei rifugiati, prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina, informare circa canali legali di migrazione, risolvere le situazioni dei rifugiati offrendo un migliore accesso a soluzioni durature, creare una capacità di controllo delle frontiere, aumentare la sicurezza dei documenti e affrontare il problema del rimpatrio.

<sup>240</sup> Programma dell'Aja, punto 1.6.1.

Europea e i Paesi terzi concernente le problematiche connesse al fenomeno migratorio doveva rappresentare un valido strumento di socializzazione, da impiegare al fine di rafforzare lo Stato di diritto, la *good governance*, la promozione del rispetto dei diritti umani e degli obblighi internazionali oltre i confini dell'Unione. Invece, la politica di rimpatrio e di riammissione – basata su una logica repressiva e di controllo -, venne ribadita in piena coerenza con gli sforzi mossi dall'Unione nei precedenti appuntamenti. In questo contesto, il Consiglio Europeo sollecitò l'istituzione di un'efficace politica di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni, ancorché da realizzarsi in maniera *umana* e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone<sup>241</sup>. Con riferimento a questo secondo asse portante, il Programma si limitò a ribadire l'importanza della tempestiva conclusione di nuovi accordi di riammissione, sollecitando a tal fine la nomina di un rappresentante speciale e l'istituzione di un apposito fondo (il Fondo Europeo per i Rimpatri)<sup>242</sup>. In questo modo, il Programma dell'Aja fece propria la volontà di trovare un *equilibrio* tra le due logiche, ribadendo la necessità di un approccio *globale*, capace di coinvolgere tutte le fasi della migrazione.

In generale, il Programma dell'Aja individuò tre ordini di azioni che, nel corso del successivo quinquennio, l'Unione avrebbe dovuto adottare in via *prioritaria*: assistenza tecnica e finanziaria ai Paesi terzi nell'implementazione di una politica migratoria in linea con quella comunitaria; piena integrazione della questione migratoria nelle relazioni con i Paesi terzi; messa in atto di un sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace in partenariato con i Paesi terzi. Contestualmente, il Consiglio Europeo evidenziò la necessità di promuovere e attuare programmi di protezione regionale, idonei a eliminare alla *radice* le cause che costringono migliaia di persone a lasciare il loro Paese di origine.

Per quel che concerne gli strumenti a disposizione dell'Unione Europea nelle sue relazioni con i Paesi terzi, il Consiglio Europeo pose in primo piano la *cooperazione operativa* e la *politica di sviluppo* quali principali mezzi al centro dell'azione esterna della politica migratoria europea. Nello specifico, particolare

---

<sup>241</sup> Ivi, punto 1.6.4.

<sup>242</sup> Ivi, cit., p. 6.

enfasi riceverono misure quali la conclusione di accordi bilaterali, l'allargamento e processo di preadesione, la politica europea di *vicinato* e piani d'azione, la cooperazione regionale, la conclusione di accordi individuali, il consolidamento e il gemellaggio istituzionale, la promozione di programmi di aiuto esterno, il potenziamento dell'operato delle organizzazioni internazionali e il monitoraggio<sup>243</sup>. In questo contesto, divenne chiaro che la questione migratoria costituiva una sfida *transazionale* che andava affrontata adottando un approccio *globale e multilivello*, potenzialmente idoneo a catalizzare le sinergie tra migrazione e sviluppo e, contestualmente, a bilanciare la prioritaria esigenza della sicurezza con il principio del rispetto dei diritti umani.

Nel corso della “*Tappa Aja*” l'Unione si impegnò per far propria l'esperienza maturata nei cinque anni precedenti cercando di “*migliorare il migliorabile*”<sup>244</sup>: questa strategia le permise di compiere notevoli progressi nella realizzazione degli obiettivi della politica migratoria dell'Unione. In termini concreti, nel periodo 2005-2009 la Comunità adottò misure importanti, quali la conclusione con la Svizzera un accordo di associazione all'acquis di Schengen<sup>245</sup> e la conclusione di accordi per facilitare il rilascio del visto di breve durata con Russia, Albania, Ucraina, Moldova, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro. L'Unione, inoltre, ottenne - in materia di politica dei controlli di frontiera e visti - la piena reciprocità dei visti con Costa Rica, Israele, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay e Venezuela. Nel corso dei cinque anni, inoltre, l'Unione presentò programmi *pilota* di protezione regionale con la Tanzania, l'Ucraina, la Bielorussia e la Moldova; propose, inoltre, l'istituzione di un Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (UESA)<sup>246</sup> e l'avvio di un programma comune di

---

<sup>243</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10/05/2005, par.VI., pp.7-9.

<sup>244</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aja*, 10/6/2009.

<sup>245</sup> Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, 27/2/2008, pp.1-2.

<sup>246</sup> Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 18 febbraio 2009, COM (2009) 66 def.



reinsediamento. In aggiunta, la Comunità concluse accordi di riammissione con Sri Lanka, Albania, Russia, Macedonia, Montenegro, Serbia e Bosnia-Erzegovina, Moldova e Ucraina.

Per quanto concerne il Piano d'Azione, con l'obiettivo di individuare obiettivi, priorità e strumenti disponibili della componente esterna nel dicembre del 2005 il Consiglio adottò la *Strategia per la Dimensione esterna dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*<sup>247</sup>. In questo quadro, la strategia delineata mirava a colmare le lacune in materia garantendo la *continuità* tra l'azione esterna e la politica di immigrazione dell'Unione Europea, evidenziando – a tal proposito - “*come la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell'Unione*”<sup>248</sup>, quali la condivisione e la promozione dei valori di libertà, sicurezza e giustizia nei Paesi terzi. La comunicazione, inoltre, identificò l'immigrazione irregolare come una delle *principali sfide esterne* che devono essere affrontate attraverso la dimensione esterna dello Spazio di libertà, giustizia e sicurezza: “*L'immigrazione illegale continua a svilupparsi, ponendo l'UE nella necessità di elaborare un approccio globale che non affronti soltanto gli aspetti dell'ammissione e dell'integrazione, ma anche le cause profonde del fenomeno e il suo impatto sui paesi di origine e transito*”<sup>249</sup>.

Al terminare del 2005 l'Unione Europea concentrò gli sforzi per dotarsi, per la prima volta, di un *Approccio globale in ambito di immigrazione*<sup>250</sup>, focalizzato – in un primo momento - sulla regione africana, e fondato su tre pilastri tematici: migrazione legale, migrazione irregolare, legame tra migrazione e sviluppo. L'Approccio rifletteva l'ambizione – che, come emergerà nell'ultimo paragrafo del capitolo, tale rimase - dell'Unione Europea di istituire un quadro *intersectoriale* per gestire la migrazione in modo coerente, attraverso il dialogo politico e una fitta ed

---

<sup>247</sup> Council of the EU, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 6 dicembre 2005, doc. n. 15446/05.

<sup>248</sup> COM (2005) 491 definitivo, *Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, pag.4.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> COM (2005) 621 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court, Bruxelles*, 30-11-2005.

efficiente cooperazione con i Paesi terzi interessati. Su questa scia, nel corso dei successivi anni vennero organizzate importanti conferenze e incontri internazionali con lo scopo di corroborare il dialogo tra l'Unione e i Paesi africani: nel 2006 a Rabat venne avviato un partenariato euro-africano sulla migrazione e lo sviluppo tra l'Unione e i Paesi dell'Africa nord-occidentale, mentre a Tripoli nel novembre del medesimo anno si riunirono tutti gli Stati del continente africano, segnando così la volontà di avviare una *strategia comune* con l'Unione. Nel novembre del 2007 si tenne l'incontro ministeriale euro-mediterraneo ad Albufeira – Portogallo – che coinvolse dieci Paesi terzi dell'area mediterranea per stabilire priorità nella forma di concrete iniziative di cooperazione.

L'Approccio globale fu oggetto di una serie di comunicazioni specifiche della Commissione: esse, in particolare, proposero l'adozione di azioni miranti ad aumentarne la coerenza, il coordinamento e le sinergie, riaffermando il principio secondo il quale per gestire efficacemente i flussi migratori fossero necessarie forme *autentiche* di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi. Nel 2007 l'Approccio venne esteso alle aree orientali e sudorientali prossime ai confini dell'Unione e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia<sup>251</sup>. In sostanza, l'Approccio globale rifletteva la profonda trasformazione subita nel corso degli anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla *sicurezza* e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie, l'Unione si impegnò per virare verso un approccio più *trasparente* ed *equilibrato*, orientato a una migliore comprensione di *tutte* le componenti del fenomeno, volto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori e a trasformare la migrazione e la mobilità in forze *positive* a favore dello sviluppo<sup>252</sup>. In questo quadro, la successiva Comunicazione della Commissione Europea del 2005 sull'Approccio Globale in materia di Migrazione evidenziò come le rimesse, la migrazione qualificata e il coinvolgimento della diaspora per lo sviluppo locale potessero avere un impatto positivo sui contesti di origine.

---

<sup>251</sup> COM (2007) 247 definitivo, Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea.

<sup>252</sup> COM (2008) 611 definitivo, *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione*, pag.3.

Alcuni elementi del nuovo Approccio furono successivamente inseriti nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del 2008, un accordo inter-governamentale non vincolante, designato e proposto dal governo francese durante la sua Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea. Il Patto identificò tra gli obiettivi quello di sviluppare una politica comune sull'immigrazione e sull'asilo che tenesse conto degli interessi di *tutti* i soggetti coinvolti nel fenomeno migratorio – Unione Europea, Stati membri, Paesi terzi e migranti -, oltre che creare un partenariato *globale* con i Paesi terzi per favorire le sinergie tra migrazione e sviluppo<sup>253</sup>. Nel Patto europeo venne ribadita la natura bidirezionale del legame tra migrazione e sviluppo: la politica di sviluppo può, da una parte, alleviare la pressione migratoria verso l'Unione (in linea con l'approccio di prevenzione); dall'altra parte, i canali di immigrazione *legale* possono favorire lo sviluppo economico di Paesi terzi, attenuare la carenza di manodopera e il declino demografico degli Stati dell'Unione, secondo una logica di *co-sviluppo*. In questi termini, il Patto mirò a screditare la percezione dell'immigrazione come una sfida o un problema da risolvere, potenziando – piuttosto – l'assunto che essa possa essere un'opportunità portatrice di vantaggi a tutte le Parti coinvolte: Stati di origine, di arrivo e migranti stessi.

Infine, la “*Tappa Aia*” rappresentò - senza ombra di dubbio -, un passo in avanti importante nell'evoluzione della dimensione *esterna* della politica migratoria dell'Unione. Predisposta la strategia d'azione, con i suoi strumenti, priorità e principi, si gettarono le basi per la promozione e il rispetto del principio della tutela dei diritti umani, nonché per la conversione dei progetti *pilota* in partenariati stabili, potenzialmente idonei a dare vita a una cooperazione genuina con i Paesi terzi interessati. Il Programma dell'Aja, in conclusione, chiuse un ciclo e ne aprì uno nuovo.

### **L'attuale base giuridica della politica di immigrazione dell'Unione: il Trattato di Lisbona (2009) e il lancio del Programma di Stoccolma (2010-2014)**

La comunitarizzazione del Primo pilastro nell'ambito del titolo IV introdotta dal Trattato di Amsterdam e l'agenda politica stabilita successivamente a Tampere

---

<sup>253</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24/09/2008.

avviarono la prima fase di sviluppo della politica di immigrazione: un processo, questo, che continuò ad articolarsi e arricchirsi anche nel corso dei successivi anni. Firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 a seguito della ratifica da parte di ciascuno degli allora 27 Stati membri, il Trattato di Lisbona<sup>254</sup> introdusse importanti modifiche nell'ambito della politica migratoria, fortificando significativamente il ruolo delle Istituzioni della Comunità (sia politiche sia giudiziarie) nell'elaborazione di una politica di immigrazione comune e portando alla luce il legame tra dimensione interna ed esterna delle politiche dell'Unione.

Con il più recente Trattato di Lisbona la competenza venne collocata nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in particolare nel Titolo V, rubricato "*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" e costituito a sua volta da cinque capi: capo I, *Disposizioni generali* (artt. 67-76); capo II, *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione* (artt. 77-80); capo III, *Cooperazione giudiziaria in materia civile* (art. 81); capo IV, *Cooperazione giudiziaria in materia penale* (artt. 82-86); Capo V, *Cooperazione di polizia* (artt. 87-89). La formula *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* venne espressamente contemplata anche nell'art. 3 par.2 del Trattato sull'Unione Europea, dove venne qualificata come uno degli obiettivi dell'Unione<sup>255</sup>.

In questo nuovo quadro, la realizzazione dello Spazio di libertà, giustizia e sicurezza ebbe modo di affermarsi quale *obiettivo specifico* dell'Unione, mentre la politica in materia di immigrazione e asilo venne espressamente qualificata come "*comune*". Come consacrato nell'art. 3 par.2 del Trattato sull'Unione Europea, infatti, "*L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne,*

---

<sup>254</sup> Il Trattato di Lisbona modificò i due documenti fondamentali dell'Unione: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Quest'ultimo venne ri-denominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE), alla luce del significativo cambiamento costituito dalla scomparsa della Comunità europea come soggetto giuridico e della sua sostituzione da parte dell'Unione europea (art. 1, par. 3 TUE).

<sup>255</sup> Chiara Favilli, "La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona", in Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella (a cura di), *Ius migrandi: trent'anni di politiche legislative sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2020. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, scheda pratica aggiornata al 10.12.2009, p.2.

*l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*<sup>256</sup>.

Benché lo sviluppo di una politica comune di immigrazione rappresentasse un obiettivo di primo piano per l'Unione, il raggiungimento di tale scopo non portò alla completa *privazione* delle competenze nazionali. Il Trattato, infatti, prevede per le Istituzioni comunitarie una competenza *concorrente*, mentre gli Stati mantennero importanti prerogative, come il diritto di determinare il numero e la specializzazione dei lavoratori immigrati richiesti e il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro<sup>257</sup>. Agli Stati, inoltre, venne confermata la responsabilità delle politiche di integrazione degli immigrati<sup>258</sup>, mentre all'Unione permase il compito di incentivare e sostenere la loro azione. Nel quadro giuridico introdotto dal Trattato di Lisbona, dunque, l'intento divenne quello di realizzare una politica comune, nel pieno rispetto del riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri<sup>259</sup>.

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel quadro giuridico dell'Unione avviarono una *nuova* fase: innanzitutto, all'Unione Europea venne attribuita la personalità giuridica *unica* -, con la conseguente unificazione della struttura a tre pilastri delineata a Maastricht. L'acquisizione da parte dell'Unione della capacità di stipulare accordi internazionali con uno o più Stati o organizzazioni (vincolanti sia per le Istituzioni sia per gli Stati membri) rafforzò il potere negoziale dell'Unione e, parimenti, potenziò ulteriormente la sua credibilità in qualità di *attore internazionale*. Tra questi, in particolare, l'art. 79.3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea attribuì espressamente all'Unione la competenza a concludere accordi con i Paesi terzi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, dei cittadini che non soddisfacessero le condizioni per l'ingresso, la presenza o il

---

<sup>256</sup> Art.3 par.2. TUE.

<sup>257</sup> L'art. 79.5 TFUE sottolinea "Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo".

<sup>258</sup> Art. 79.4 TFUE.

<sup>259</sup> Il Trattato di Lisbona confermò l'applicazione *differenziata* della politica migratoria comune a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, le cui posizioni divennero oggetto di regolamento dagli appositi Protocolli allegati al Trattato (Protocollo n. 21 e Protocollo n. 22).

soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri<sup>260</sup>. Inoltre, in assenza di uno specifico riferimento, il Trattato definì la competenza dell'Unione come *concorrente* con quella degli Stati membri, che preservarono la possibilità di concludere *propri* accordi bilaterali di riammissione, o più in generale, accordi internazionali.

Allo scadere dei cinque anni del Programma dell'Aja, per l'Unione venne il tempo di riesaminare la sua politica per affrontare efficacemente le nuove sfide, sfruttando pienamente le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona. Riunito a Bruxelles il 10 e l'11 dicembre del 2009, il Consiglio Europeo adottò il terzo programma pluriennale per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, destinato al periodo 2010-2014<sup>261</sup>. A ormai dieci anni dal lancio del Programma di Tampere, i Leader si riunirono con il quantomai ambizioso obiettivo di garantire ai cittadini europei “*un'Europa aperta e sicura*”<sup>262</sup>: nel contesto di un quadro legislativo ora largamente evoluto, l'Unione venne chiamata a rispondere alla difficile sfida di garantire - a un tempo - “*il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità e la sicurezza in Europa*”<sup>263</sup>. In sostanza, al tramontare del 2009 l'Unione dovette fare i conti con l'arduo compito di trovare un equilibrio tra due imperativi parimenti importanti, ancorché difficili da conciliare: da una parte, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e, dall'altra, l'obbligo di garantire la sicurezza a beneficio dei cittadini europei, collaborando a tal fine anche con gli Stati terzi.

Il Programma di Stoccolma si articolò attorno a diverse questioni prioritarie. Anzitutto, le Parti evidenziarono la necessità di realizzare “*un'Europa della sicurezza*”<sup>264</sup>: in questo contesto, il Consiglio esortò lo sviluppo di una strategia comune di sicurezza interna, in grado di migliorare la sicurezza nell'Unione e proteggere la vita e l'incolumità dei cittadini europei dalla criminalità organizzata, il terrorismo e le altre minacce. All'interno del Consiglio Europeo, inoltre, altrettanto

---

<sup>260</sup> Art.79 par.3 TFUE: “*L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri*”.

<sup>261</sup> Art. 68 TUE “*Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*”.

<sup>262</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 10-11 dicembre 2009, Conclusioni della Presidenza, doc. n. EUCO 6/09 – *Il Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 4-5-2010.

<sup>263</sup> Ivi, punto 26.

<sup>264</sup> Ivi, punto 29.

importante fu lo spazio dedicato alla proposta di realizzare “*Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo*”<sup>265</sup>. In questo quadro, uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione europea venne individuato nello sviluppo di una politica migratoria europea *lungimirante e articolata*, fondata sulla solidarietà e la responsabilità: ancora una volta, si rafforzò l'assunto che “*il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere benefico per tutte le parti interessate*”<sup>266</sup>.

Non ultimo, pur riconoscendo gli importanti traguardi conseguiti in questo ambito, all'interno del Programma di Stoccolma venne sottolineata la necessità per l'Europa di affrontare le sfide provenienti dall'esterno in modo *globale*, intensificando gli sforzi per migliorare la coerenza tra i settori d'intervento e la cooperazione con i Paesi partner. Il Programma dedicò un'ampia sezione alla dimensione *esterna* dello Spazio di giustizia, libertà e sicurezza, considerata una *priorità politica* la cui importanza viene ribadita a più riprese<sup>267</sup>. A questo proposito, infatti, si affermò che “*Dall'importanza della dimensione esterna della politica dell'Unione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si evince che è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione. Tale dimensione esterna è essenziale per poter affrontare le sfide chiave con cui ci confrontiamo e offrire ai cittadini dell'Unione maggiori possibilità di lavoro e di relazioni d'affari con il resto del mondo. Tale dimensione esterna è essenziale per la realizzazione efficace degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere oggetto di particolare considerazione in tutti gli altri aspetti della politica estera dell'Unione ed essere pienamente coerente con questi*”<sup>268</sup>. Il terzo Programma di lavoro quinquennale elencò i principi che avrebbero sotteso la dimensione *esterna* dello Spazio: tra questi figurarono il partenariato, la solidarietà, la coerenza e l'uso di tutti gli strumenti disponibili<sup>269</sup>.

---

<sup>265</sup> Ivi, punto 31.

<sup>266</sup> Ibidem.

<sup>267</sup> Ivi, par. 6: “*Il ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato – la dimensione esterna*”.

<sup>268</sup> Ivi, punto 32.

<sup>269</sup> Il Programma di Stoccolma (2010/C 115/01), par.7.1., pp. 33-34: “*unicità dell'azione esterna dell'Unione, partenariato, sviluppo dell'acquis dell'Unione e internazionale, collaborazione con i Paesi vicini, scambio di informazioni, solidarietà, coerenza e complementarità nell'azione, uso di tutti gli strumenti disponibili, impiego efficace delle risorse, azioni d'informazione, controllo e valutazione e, infine, approccio intraprendente nelle relazioni esterne*”.

Allo scopo di perseguire gli obiettivi del Programma, l'anno successivo la Commissione adottò un dettagliato Piano d'azione per la sua attuazione<sup>270</sup>, confermando – una volta di più – l'importanza di una dimensione esterna coordinata, forte ed efficace. Inoltre, in linea con l'invito formulato dal Consiglio europeo nel Programma di Stoccolma, il Consiglio adottò nel febbraio del 2010 una *Strategia sulla sicurezza interna*, al fine di sviluppare un modello comune di sicurezza, fondato sui principi e i valori dell'Unione<sup>271</sup>. All'interno del documento la dimensione esterna tornò a ricoprire un ruolo di primo piano; a questo proposito, infatti, si affermava che “*non può esistere un concetto di sicurezza interna senza una dimensione esterna, poiché sempre più la sicurezza interna dipende in ampia misura dalla sicurezza esterna. La cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale, da parte dell'Unione Europea e degli Stati membri è essenziale al fine di garantire la sicurezza, proteggere i diritti dei nostri cittadini e promuovere la sicurezza e il rispetto dei diritti all'estero*”<sup>272</sup>. La Strategia, pertanto, suggeriva l'utilizzo di tutti gli strumenti a disposizione per garantire la sicurezza dei cittadini, mettendo in opera un'azione al di là delle frontiere dell'Unione: in questo senso, il *dialogo* e la *cooperazione* con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori vennero considerati indispensabili.

In sostanza – in linea con il passato - nel Consiglio Europeo di Bruxelles le Parti si riunirono con l'aspirazione di mettere in piedi un programma *globale e coerente*, idoneo ad offrire ai cittadini dell'Unione, nonché a coloro nei confronti dei quali l'Unione ha una *responsabilità* – risposte all'altezza delle crescenti e sempre più complesse sfide globali.

Nel complesso, il Programma di Stoccolma non si distinse per aver introdotto novità particolarmente rilevanti in termini di *azione*: esso, piuttosto, si limitò a ribadire le priorità dei precedenti programmi. Ciononostante, il Programma ebbe il merito di aver incentivato significativamente la ricerca di un equilibrio tra le diverse

---

<sup>270</sup> COM (2010) 171 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, Bruxelles, 20 aprile 2010.

<sup>271</sup> Consiglio UE, *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: “Verso un modello di sicurezza europea”*, 8 marzo 2010, doc. n.7120/10.

<sup>272</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna*, p. 16.



componenti di libertà, diritti fondamentali, apertura dell'Unione e sicurezza, dando impulso alla fase caratterizzata dalle importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Piuttosto, un aspetto degno di nota è che nel periodo 2010-2014 l'Unione Europea perseguì lungo la sua proiezione verso l'*esterno*: nel concreto, oltre ad aver concluso un accordo di facilitazione dei visti con la Georgia<sup>273</sup>, l'Unione siglò accordi di riammissione con Pakistan, Georgia e Turchia, mentre avviò i negoziati per la conclusione dei medesimi con Marocco, Algeria, Cina e Capo Verde. Inoltre, l'Unione portò a compimento diversi partenariati per la mobilità con i Governi di Marocco, Tunisia, Armenia e Azerbaijan, individuati in qualità di strumenti *adeguati* a riflettere l'equilibrio delle varie componenti della politica di immigrazione.

Come emergerà dall'analisi proposta nel successivo capitolo, gli sconvolgimenti sociali e le rivolte che a partire dal 2011 interessarono i Governi dell'Africa settentrionale prima e, del Medio Oriente poi, rappresentarono un'importante *sfida* per l'Unione Europea, mettendo a dura prova le sue capacità di *reazione ed intervento* e innescando un'accelerazione nell'adozione di diverse misure in ambito di immigrazione, sia provvisorie sia strutturali. La dinamicità e la portata rivoluzionatrice delle Primavere Arabe portò con sé un gran numero di incognite: prima tra tutte, ancora una volta, la questione migratoria e tutte le complesse questioni ad essa collegate. Nel corso dei successivi mesi, i disordini nel Mediterraneo e le incerte conseguenze in termini di flussi migratori costrinsero l'Unione a rivedere il suo Approccio globale: con riferimento alle parole pronunciate dalla Commissione, "*Questi recenti avvenimenti di proporzioni storiche nel Mediterraneo meridionale hanno confermato la necessità di una politica forte e comune dell'Unione Europea nel campo della migrazione e dell'asilo. Oggi più che mai è necessario realizzare progressi sostanziali per quanto riguarda la legislazione, la cooperazione operativa e le nostre relazioni con i Paesi terzi*"<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> Decisione 2010/706/UE del Consiglio, del 3 giugno 2010, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti, GU L 308 del 24.11.2010, pp. 1-2.

<sup>274</sup> COM (2011) 248 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Comunicazione sulla migrazione, Bruxelles, 4-5-2011.

### 2.3 Tra ambizione e limiti: lo scarto tra i buoni propositi e l'effettiva implementazione delle politiche

Rispetto all'effettiva resa degli *ambiziosi* progetti promossi dall'Unione Europea, permasero forti ambiguità. Come emerso nella precedente analisi, nel corso dei primi anni Duemila gli Stati membri dell'Unione diedero vita, spesso sulla scia di situazioni emergenziali dovute ai massicci flussi migratori in entrata, a meccanismi di cooperazione con gli Stati di origine e di transito di tali flussi, volti a governarne le dinamiche e, ove possibile, a limitarne la portata. L'azione degli Stati e dell'Unione Europea si orientò, in particolare, verso la difficile gestione dell'immigrazione irregolare: lo strumento principale delineato a tal proposito fu la conclusione di accordi di riammissione con i Paesi di origine o di transito delle correnti migratorie, disciplinanti la cooperazione di tipo amministrativo per l'allontanamento dei migranti irregolari intercettati nel territorio degli Stati dell'Unione Europea. Tali meccanismi, inoltre, non sempre furono formalizzati in accordi internazionali specificamente dedicati alle politiche di riammissione: piuttosto, tali politiche vennero attuate anche – e, in tempi recenti, *soprattutto*<sup>275</sup> – attraverso forme semplificate di cooperazione tra gli organi di polizia e gli altri plessi delle amministrazioni statali, o attraverso la conclusione di intese o *memoranda* dal discutibile valore giuridico; o, ancora, mediante l'utilizzo “distorto” di altre politiche (in primis, quella di cooperazione allo sviluppo)<sup>276</sup>, <sup>277</sup>. A partire dal Consiglio Europeo di Tampere del 1999, la prioritaria esigenza di concludere accordi di riammissione con i Paesi terzi continuò a figurare come una delle questioni focali al centro dell'agenda dell'Unione, la cui importanza venne ribadita anche in occasione del Consiglio di Siviglia del 2002 e del Programma dell'Aja (2005-2009). Successivamente, il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito nel campo della riammissione venne riconfermato come *priorità politica* dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015 e del successivo Piano d'azione

---

<sup>275</sup> Oggetto della successiva analisi.

<sup>276</sup> Federico Casolari, “L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione Europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolari”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n.1/2018, p.2.

<sup>277</sup> L'Unione fornì aiuti allo sviluppo con svariati strumenti, che promossero soprattutto lo sviluppo socioeconomico e non prevedero *esplicitamente* il collegamento dell'assistenza erogata, o degli importi assegnati ai singoli paesi terzi, alla cooperazione di questi ultimi in materia di gestione della migrazione in generale, né di riammissione in particolare.

dell'Unione Europea sul rimpatrio. In questo quadro, la riammissione venne ufficialmente inquadrata come uno strumento *essenziale* per aumentare i rimpatri e garantire il successo delle politiche di espulsione dell'Unione.

Accanto allo strumento “tradizionale” rappresentato dall'accordo di riammissione e alle clausole in materia di riammissione inserite negli accordi di associazione, cooperazione, stabilizzazione e partenariato conclusi dall'Unione Europea con gli Stati terzi, si affiancarono nuovi meccanismi caratterizzati da un significativo livello di *informalità*<sup>278</sup>. Oltre alle *Mobility Partnership*<sup>279</sup> e alle Agende comuni su migrazione e mobilità - adottate nel contesto dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità<sup>280</sup> -, ne furono prova le procedure standard operative adottate dall'Unione europea con Stati terzi (prevalentemente africani) per l'identificazione e il rimpatrio degli irregolari<sup>281</sup>, nonché – come si vedrà in seguito – l'accordo Unione Europea-Turchia del marzo 2016 e il documento, siglato nell'ottobre dello stesso anno dall'Unione Europea e il Governo di Kabul, denominato «*Joint Way Forward on migration issues*»<sup>282</sup>, all'interno del quale si identificarono una serie di misure concrete per facilitare la riammissione in Afghanistan dei connazionali illegalmente residenti nell'Unione. In sostanza, a partire dal 2005 l'approccio dell'Unione Europea rispetto al contrasto dell'immigrazione irregolare iniziò, ancorché gradualmente, a differenziarsi, introducendo - accanto agli accordi e alle clausole di riammissione -, forme meno strutturate e più flessibili di cooperazione con i Paesi terzi. La tendenza a prediligere forme più plastiche di cooperazione venne poi ribadita ed ulteriormente rafforzata nel corso del 2015, nel pieno della cosiddetta “crisi dei rifugiati”. In linea con il

---

<sup>278</sup> Ivi, pp.17,18.

<sup>279</sup> I Partenariati di mobilità furono adottati sotto forma di dichiarazioni congiunte (*Joint Declarations*) tra la Commissione europea, i Paesi membri interessati e lo Stato terzo. Si trattò, secondo la definizione elaborata dalla Commissione, di «pacchetti di mobilità [...] che forniscono] il quadro generale per la gestione [...] dei flussi [...] e che vedono] riunite le possibilità offerte dagli Stati membri e dalla Comunità europea, nel pieno rispetto delle competenze previste dal Trattato». In particolare, alle dichiarazioni di carattere generale, i partenariati affiancarono una serie di progetti operativi da implementare con i Paesi terzi; progetti, per la verità, spesso già concordati o addirittura già in corso di realizzazione.

<sup>280</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europea e al Comitato delle Regioni «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità», doc. COM (2011) 743 def., 18/11/2011, par. 4.

<sup>281</sup> Commissione europea, *Comunicazione 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*, doc. COM (2016) 385 def., 7/06/2016, par. 4

<sup>282</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf).

paradigma *securitario* che, come si vedrà, contraddistinse la risposta globale dell'Unione all'ondata di sbarchi in seguito al 2015, l'esigenza primaria – o meglio, *assoluta* - divenne quella di favorire i rimpatri dei migranti irregolari anche in assenza di *appositi* accordi di riammissione<sup>283</sup>. Come rivelerà l'elaborato, il minor grado di formalità rispose, non da ultimo, all'impellente esigenza di incontrare il favore politico dei Paesi terzi, attori di primissimo piano nella riuscita delle politiche europee - la cui contrarietà ai dettami di Bruxelles – di contro e di conseguenza, dettò l'incerta *performance* degli sforzi comunitari.

Tuttavia, la fitta rete di interazioni intessuta dagli Stati membri e dall'Unione con i Paesi terzi tese a creare un quadro di insieme *aggrovigliato*, ove divenne non solo possibile, ma anche *probabile*, l'innescamento di sovrapposizioni, duplicazioni o, addirittura, conflitti tra i diversi strumenti esistenti<sup>284</sup>. La complessa e frammentaria articolazione delle competenze concretizzò il rischio che l'azione dei singoli Paesi dell'Unione potesse determinare una compressione dell'efficacia delle misure attuate dall'Unione, in spregio al principio di leale cooperazione che orienta – o almeno *dovrebbe* – l'azione degli Stati e delle Istituzioni dell'Unione Europea<sup>285</sup>. Infatti, come si vedrà nel caso algerino, alcuni Paesi terzi si dimostrarono restii a intavolare i negoziati con l'Unione Europea, poiché non vi ravvisarono un valore aggiunto significativo nel perseguire un accordo di riammissione con Bruxelles rispetto alla cooperazione bilaterale con gli Stati membri. Questo, in particolare, valse per i Paesi africani, che beneficiavano di generose intese, benefici e incentivi positivi da parte di alcuni Stati membri. In un quadro già complesso, inoltre, nel corso dei successivi anni la capacità dell'Unione di rafforzare con efficacia la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione divenne oggetto di osservazioni critiche.

---

<sup>283</sup> Nel Consiglio dell'Unione Europea tenutosi a Bruxelles nel novembre del 1999, il Consiglio decise di introdurre clausole standard di riammissione in tutti gli accordi europei di associazione e cooperazione con i Paesi terzi. Il testo integrale dell'accordo è reperibile presso <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13409-1999-INIT/it/pdf>.

Gli accordi commerciali dell'Unione Europea (accordi di associazione, accordi di partenariato e di cooperazione) contengono clausole sulla riammissione a partire dagli anni Novanta. L'accordo di partenariato economico Unione Europea-Giappone, ad esempio, collegava la facilitazione della circolazione delle persone fisiche per motivi professionali ad un impegno a cooperare in materia di rimpatri e riammissioni.

<sup>284</sup> Federico Casolari, "L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione Europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolari", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n.1/2018, p.4.

<sup>285</sup> Ivi, p.23.

Affermatasi come uno dei principali strumenti di cooperazione tra l'Unione Europea e i Paesi terzi per l'espulsione di cittadini extracomunitari irregolari – nonché *vitale* componente della dimensione esterna della politica migratoria europea<sup>286</sup> -, nel 2018 gli accordi di ammissione giuridicamente vincolanti effettivamente conclusi dall'Unione europea non erano più di 17<sup>287</sup>. Cruciale per la riuscita dei negoziati sulla riammissione, la *mancata* volontà politica manifestata dai Paesi terzi giocò un ruolo fondamentale nel determinare la dubbia efficacia degli sforzi europei: l'esitazione o la carenza di interesse dei Paesi terzi a cooperare con l'Unione in materia di riammissione, infatti, si affermò come uno dei principali ostacoli. Avviati nel 2000, gli accordi di riammissione con il Governo di Rabat entrarono in una fase di stallo, principalmente dovuta alle opposte posizioni negoziali delle Parti rispetto alla possibilità di introdurre nell'accordo una clausola sulla riammissione dei cittadini di Paesi terzi che avessero transitato attraverso il territorio marocchino<sup>288</sup>. In questo quadro, l'insistenza degli Stati membri di includere nell'accordo bilaterale la clausola sui cittadini di Paesi terzi tese a complicare l'esercizio della competenza dell'accordo, oltre a renderne praticamente impossibile la conclusione<sup>289</sup>. Ed in effetti, dall'inizio degli anni 2000 la Commissione europea ottenne il mandato a

---

<sup>286</sup> Sin dall'inizio degli anni Duemila, il Consiglio dell'Unione Europea ha ribadito che la cooperazione con i Paesi terzi in materia di politica di rimpatrio e riammissione è una componente integrante e vitale della lotta all'immigrazione clandestina.

<sup>287</sup> Si trattò, nello specifico, degli accordi con Albania (GUUE L 124, del 17 maggio 2005, p. 22 ss.), Armenia (GUUE L 289, del 31 ottobre 2013, p. 13 ss.), Azerbaijan (GUUE L 128, del 30 aprile 2014, p. 17 ss.), Bosnia Erzegovina (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 66 ss.), Capo Verde (GUUE L 282, del 24 ottobre 2013, p. 15 ss.), Repubblica di Macedonia (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 7 ss.), Georgia (GUUE L 52, del 25 febbraio 2011, p. 47 ss.), Hong Kong (GUUE L 17, del 24 gennaio 2004, p. 25 ss.), Macao (GUUE L 143, del 30 aprile 2004, p. 99 ss.), Moldova (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 149 ss.), Montenegro (ivi, p. 26 ss.), Pakistan (GUUE L 287, del 4 novembre 2010, p. 52 ss.), Russia (GUUE L 129, del 17 maggio 2007, p. 40 ss.), Serbia (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 46 ss.), Sri Lanka (GUUE L 124, del 17 maggio 2005, p. 43 ss.), Turchia (GUUE L 134, del 7 maggio 2014, p. 3 ss.) e Ucraina (GUUE L 332, del 18 dicembre 2007, p. 48 ss.).

<sup>288</sup> I negoziati per gli accordi di riammissione, infatti, finirono per incagliarsi in un'altra importante questione: la clausola sui cittadini di Paesi terzi. La riluttanza dei Paesi terzi di ammettere nel proprio territorio i cittadini irregolari provenienti da Paesi terzi (e non, pertanto, i propri connazionali) intercettati sul territorio degli Stati dell'Unione, infatti, divenne uno dei principali nodi oggetto di discordia tra le Parti. I Paesi terzi tesero a opporsi alla clausola principalmente perché politicamente molto sensibile e non radicata nel diritto internazionale. Nella pratica, la clausola sui cittadini di paesi terzi venne applicata sporadicamente per motivi giuridici, operativi e connessi ai diritti umani; quando applicata, ciò avvenne solitamente con i Paesi confinanti con l'Unione Europea. Nondimeno, alcuni Stati membri insistettero sulla clausola a causa del suo valore simbolico - poiché essa si tradusse in un impegno assunto da un Paese terzo a cooperare nella gestione della migrazione attraverso il proprio territorio.

<sup>289</sup> Leonhard den Hertog, Funding the EU-Morocco "Mobility Partnership", in *European Journal of Migration and Law*, 2016, cit., p. 297.

negoziare l'accordo di riammissione, senza tuttavia esser stata in grado di pervenire ad una intesa con la controparte marocchina<sup>290</sup>. Sempre nel 2018, non risultavano nemmeno *avviati*, invece, i negoziati con l'Algeria, nonostante il relativo mandato negoziale fosse stato adottato nel 2002<sup>291</sup>. In questo caso, il Governo di Algeri preferì cooperare in materia di rimpatri e riammissioni a livello *bilaterale* con gli Stati membri e gestire *per proprio conto* la questione migratoria, senza il sostegno dell'Unione Europea: gli insufficienti incentivi offerti dall'Unione per favorire i negoziati furono, di fatto, il motivo della mancata intesa tra le Parti. In questo quadro, l'assenza di un approccio *comune* e di negoziati paralleli finalizzati alla stipula di un accordo bilaterale da parte di Stati membri finì per ostacolare la riuscita dei negoziati tra l'Unione Europea e l'Algeria<sup>292</sup>. In effetti, specie nella conclusione degli accordi di riammissione, la Commissione fece un uso strategico dell'assistenza finanziaria attraverso il lancio di progetti a sostegno dello sviluppo, della reintegrazione, della gestione della migrazione e dello sviluppo di capacità. Tuttavia, nei Paesi dove l'assistenza finanziaria non riuscì a costituire un incentivo sufficiente, la Commissione faticò nell'utilizzo di altre politiche per fornire un sostegno efficace ai negoziati, anche con i Governi con cui l'Istituzione intratteneva ampie relazioni politiche ed economiche. Come analizzato, dunque, in taluni casi gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione non riuscirono ad affermarsi di per sé come un incentivo sufficientemente interessante per i Paesi terzi che usufruivano già di vantaggiosi accordi bilaterali con Stati membri chiave<sup>293</sup>. Ancora in corso – e pertanto non conclusi – risultavano invece i negoziati per la sigla di nuovi accordi con la Giordania, la Nigeria e la Tunisia. Anche nei rapporti con l'Iraq la strategia dell'Unione Europea indicò l'istituzione di un dialogo in materia di migrazione: tuttavia, nonostante i ripetuti sforzi (nel 2014, 2017, 2018), le azioni intraprese da Bruxelles da allora non produssero risultati tangibili in termini di cooperazione sui rimpatri forzati con il Governo di Kabul. Malgrado gli incontri periodici, neanche

---

<sup>290</sup> F. Casolari, "L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione Europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolari", op. cit., p.22.

<sup>291</sup> Commissione europea, *Comunicazione "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – Un piano d'azione rinnovato"*, doc. COM (2017) 200 def., 2/3/2017, p. 13.

<sup>292</sup> Corte dei conti europea, "La cooperazione dell'UE con i Paesi terzi in materia di ammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati", Relazione speciale n.17, 2021, punto 46, p.30.

<sup>293</sup> Ivi, punto 50, p.31.

con l'Esecutivo di Nuova Dehli l'Unione Europea riuscì a compiere progressi concreti nella possibilità di concludere un accordo di riammissione. Nel complesso, la Commissione e gli Stati membri non riuscirono a sviluppare un approccio strategico che comprendesse le politiche nazionali e comunitarie per creare pacchetti completi a sostegno dei negoziati per la conclusione degli accordi di riammissione. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri non parlarono sempre “con una sola voce” ai Paesi terzi, mentre l'Esecutivo dell'Unione non sempre incluse gli Stati membri più coinvolti nel processo mirante a facilitare i negoziati con i Paesi terzi.

In questi termini, il carattere ricorrente di alcune problematiche concorse a spiegare la limitata efficacia delle politiche promosse dall'Unione. Nella conclusione degli accordi bilaterali con i Paesi terzi, oltre agli insoddisfacenti incentivi offerti dall'Unione Europea, un elemento che concorse ad accrescere lo scetticismo rispetto alla cooperazione con Bruxelles furono alcune considerazioni politiche interne, come il timore dei Governi interessati che tali accordi potessero suscitare l'ostilità delle rispettive opinioni pubbliche nazionali, nonché polarizzare l'elettorato in vista dei periodi elettorali. In questo quadro, si inserì un altro fondamentale fattore: gli accordi di riammissione vennero considerati dai Paesi terzi vantaggiosi soprattutto *per l'Unione Europea*, benché formulati in termini di reciprocità. Infatti, sebbene nell'ambito delle relazioni internazionali i Paesi membri, solitamente, negoziassero accordi a *reciproco* vantaggio, gli accordi di riammissione e i rimpatri forzati suscitarono l'ostilità dell'opinione pubblica e degli Esecutivi di alcuni Paesi soprattutto relativamente al rischio – evidente - che tali accordi potessero interrompere l'articolato sistema di rimesse inviate a casa dagli espatriati, tra cui gli stessi migranti irregolari. Le rimesse, in particolare, si affermarono come veri e propri mezzi di sussistenza per intere comunità, oltre che come una fonte essenziale di valuta estera capace – non ultimo – di superare *di gran lunga* l'aiuto pubblico allo sviluppo<sup>294</sup>. Queste considerazioni finirono per condizionare il punto di vista e la

---

<sup>294</sup> Nel 2019 gli afflussi di rimesse dei migranti rappresentarono l'1,0% del PIL nazionale dell'Algeria, mentre l'aiuto pubblico allo sviluppo percepito netto rappresentò lo 0,1% del PIL. In India, nello stesso anno, le rimesse rappresentarono il 2,9% del PIL, mentre l'aiuto pubblico non superò lo 0,1%. In Nigeria, il dato fu ancor più importante: le rimesse rappresentarono il 5,3% del PIL, mentre l'aiuto pubblico lo 0,8%. In Tunisia, il rapporto fu 5,3% contro il 2,5% dell'aiuto pubblico; in Marocco, 5,6% del PIL rappresentato dalle rimesse dei migranti contro lo 0,6% dell'aiuto pubblico. In Bangladesh lo scarto fu ancor più marcato: le rimesse degli espatriati costituirono il 6,1% del PIL, mentre l'aiuto pubblico contò per l'1,5%. Il Pakistan

percezione dei Paesi terzi per quanto concerneva la conclusione degli accordi di riammissione, spiegando – pertanto – l’esigenza dell’Unione di sviluppare sempre maggiori incentivi a sostegno dei negoziati in materia di riammissioni. Furono le considerazioni di politica interna – sulle quali non fu facile influire – e la carenza di incentivi strutturali che inducessero i Paesi terzi a adempiere ai loro obblighi in materia di riammissione, dunque, ad ostacolare il lavoro della Commissione nell’avviare o proseguire verso la conclusione degli accordi di riammissione con le controparti interessate.

Ciononostante, il modesto tasso di rimpatrio non poté essere attribuito solo ai problemi nella cooperazione con i Paesi terzi. Piuttosto, un ruolo importante lo rivestirono anche le sfide interne ai Paesi dell’Unione, quali le debolezze nella legislazione in materia di asilo e rimpatrio, nonché nei sistemi, nelle procedure e nelle capacità degli Stati membri. Sebbene poca attenzione fosse stata dedicata alle ragioni effettive per cui le persone non potessero essere espulse nell’ambito delle pratiche di riammissione, nella sua Relazione speciale *“La cooperazione dell’Unione Europea con i Paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati”*<sup>295</sup>, la Corte dei conti europea riconobbe le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nel localizzare i migranti irregolari, evitare che si rendessero irreperibili e assicurare che si presentassero ai colloqui. Tra le motivazioni individuate per giustificare il numero di rimpatri di gran lunga inferiore alle decisioni di rimpatrio, ne figurarono alcune importanti: quali, ad esempio, l’estrema lungaggine del tempo impiegato per trattare i casi di asilo, la generale lentezza delle procedure per il rilascio dei documenti - aggravate da una capacità amministrativa insufficiente e dalla scarsa volontà di cooperare degli Stati terzi -, l’insufficiente capienza dei centri di trattenimento e, ancora, la diffusa pratica dei migranti di fuggire dopo l’adozione della decisione di rimpatriarli<sup>296</sup>. In termini concreti, anche i limiti

---

raggiunte il divario più significativo: le rimesse rappresentarono ben l’8% del PIL nazionale, mentre l’aiuto pubblico non raggiunse neanche l’1%, fermandosi allo 0,8% rispetto al PIL.

<sup>295</sup> Corte dei conti europea, *“La cooperazione dell’UE con i Paesi terzi in materia di ammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati”*, Relazione speciale n.17, 2021.

<sup>296</sup> Le singole decisioni di rimpatrio vengono emanate dalle autorità nazionali e ricadono nella competenza esclusiva degli Stati membri. Spetta altresì alle autorità nazionali realizzare le operazioni di rimpatrio (eventualmente con il sostegno di Frontex). Le decisioni di rimpatrio sono soggette ai mezzi di ricorso amministrativi e legali previsti dalla normativa europea e nazionale. In caso di impugnazione, le autorità o



quantitativi – ad esempio il numero di voli al mese o di rimpatriati per volo – e le restrizioni sui mezzi di trasporto accettati – quali le limitazioni all’uso di traghetti, imbarcazioni, voli charter o compagnie aeree – concorsero a mantenere discreto il numero di rimpatri effettivamente conseguiti. Inevitabilmente, dunque, le complicanze rilevate su questo fronte accrebbero il rischio di irreperibilità dei migranti, alimentando le inefficienze nelle missioni di identificazione prima, ed espulsione e riammissione nei Paesi terzi poi.

Malgrado gli accordi di cooperazione e di riammissione conclusi o praticati a livello informale, dunque, nel corso dei successivi anni, individuare l’*effettivo* valore degli stessi nel facilitare o aumentare i tassi di espulsione degli immigrati irregolari divenne compito difficile. In questo quadro, l’operatività degli accordi di riammissione e la loro efficacia come strumento di gestione dell’immigrazione irregolare divennero oggetti di rinnovata attenzione e di osservazioni tanto critiche quanto realistiche. Sulla base dell’analisi di direttive, regolamenti, strategie, documenti strategici, orientamenti, valutazioni, relazioni di monitoraggio e documenti interni, nonché documenti pubblicati dalle autorità azionali, organismi di ricerca, esponenti del mondo accademico e organizzazioni non governative, i documenti politici dell’Unione Europea tesero ad evidenziare gli ostacoli che impedirono i negoziati e, spesso, la resa degli accordi medesimi: basandosi sui tassi di successo dei rimpatri di cittadini di Paesi terzi a cui venne imposto un ordine di allontanamento, la stessa Commissione Europea sostenne l’evidente *inefficacia* dei sistemi di espulsione adottati dall’Unione, nonché dell’articolato sistema delle riammissioni.

La valutazione dell’impatto e persino dei risultati della cooperazione esterna dell’Unione nel campo dell’immigrazione e dell’asilo si complicò a causa dalla mancanza di informazioni pertinenti disponibili. Rilevate le carenze relative ai dati sui rimpatri in termini di completezza e di confrontabilità tra gli Stati membri (a causa delle differenze tra le procedure e le legislazioni nazionali e delle debolezze del quadro legislativo dell’Unione e dei sistemi informativi per la gestione delle

---

i giudici nazionali valutano caso per caso nel merito, considerando anche se un migrante possa rientrare nel Paese terzo in condizioni di sicurezza.

frontiere) e preso consapevolezza dei lunghi e spesso infruttuosi negoziati per la conclusione degli accordi di riammissione, nel corso dei successivi anni la Commissione avanzò una serie di proposte legislative volte a ovviare alla maggioranza delle debolezze sottostanti. Ciononostante, molte delle modifiche proposte non furono adottate o non entrarono del tutto in vigore. In aggiunta, continuarono a mancare i dati sulla rapidità delle procedure di riammissione e sulla sostenibilità della reintegrazione dei migranti rimpatriati. La mancanza di un processo equivalente di raccolta dei dati sulla cooperazione in materia di riammissione, congiuntamente alle carenze nei dati sui rimpatri<sup>297</sup>, impedì alle Istituzioni comunitarie di valutare l'impatto generale delle azioni dell'Unione volte a migliorare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione.

Nel corso degli anni, dunque, l'Unione Europea si dotò di una complessa serie di strumenti concepiti per consentire una cooperazione globale con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori. I dialoghi sulla migrazione - sia regionali che bilaterali -, i partenariati per la mobilità, le agende comuni sulla migrazione e la mobilità, gli accordi di riammissione, gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, le clausole sulla migrazione negli accordi di associazione e di cooperazione, i programmi di protezione regionale e i programmi di sviluppo e protezione regionale, nonché gli strumenti esterni di Frontex: tutti vennero progressivamente concepiti per raggiungere gli obiettivi contenuti nell'Approccio globale, il quadro politico globale che ispirò l'azione esterna dell'Unione Europea in questo campo. Ai fini dell'adeguata attuazione di queste forme di cooperazione internazionale, l'Unione Europea mobilitò numerosi strumenti finanziari di diversa natura e origine<sup>298</sup>. La cooperazione esterna dell'Unione in materia di immigrazione e asilo fu il risultato di un lungo processo di accumulazione nel quadro delle diverse politiche comunitarie: migrazione e asilo, cooperazione allo sviluppo, relazioni esterne, politica di vicinato e aiuti umanitari. Complessivamente, tra il 2004 e il 2014 l'Unione Europea spese oltre 1 miliardo di euro finalizzati a finanziare più di 400 progetti in tutto il mondo.

---

<sup>297</sup> In verità, gli Stati membri, la Commissione e Frontex condivisero informazioni operative sulla cooperazione in materia di riammissione con i Paesi terzi prioritari in occasione di incontri periodici. Tuttavia, queste informazioni non vennero raccolte e trasmesse sistematicamente ed erano incomplete.

<sup>298</sup> Paula Garcia Andrade, Iván Martín, Sergo Mananashvili (a cura di), *Eu cooperation with third countries in the field of migration*, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Publications Office, 2015, pp. 10-16.

Nel corso dei successivi anni, si registrò una chiara tendenza alla crescita dei fondi dell'Unione per la cooperazione allo sviluppo destinati alla migrazione, che si stabilizzarono intorno ai 100 milioni di euro all'anno<sup>299</sup>.

La natura diversa e la molteplicità degli strumenti utilizzati per sviluppare l'azione esterna dell'Unione in materia di migrazione ebbero evidenti implicazioni per il loro impatto e la loro efficacia. Un'analisi integrale delle caratteristiche, delle priorità e dell'inquadramento istituzionale di tutti gli strumenti adottati dall'Unione tese ad evidenziare un quadro dispersivo e talvolta incoerente. Da un punto di vista operativo – come osservato - emerse una carenza di equilibrio tra le varie componenti dell'Approccio globale e la tendenza di far convogliare gli sforzi dell'Unione a favore del controllo della migrazione irregolare, attraverso programmi di gestione integrata delle frontiere e piani di rimpatrio e di reinserimento. Per quel che concerne la migrazione legale, il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione Europea rimase discutibile, poiché nessuno strumento di cooperazione prevede facilitazioni *significative* per l'ammissione dei migranti a livello comunitario, mentre gli accordi di associazione e cooperazione vennero concepiti e utilizzati principalmente per rafforzare l'integrazione dei migranti legali provenienti dai Paesi partner. Inoltre, anche le significative somiglianze nel contenuto di ogni strumento riguardanti i diversi Paesi misero in discussione la natura negoziata e “partenariale” di tali strumenti. Paradossalmente – in aggiunta - mentre l'Unione investiva molte risorse nel rafforzamento delle capacità istituzionali per una migliore gestione della migrazione per motivi di lavoro nei Paesi terzi in via di sviluppo, la credibilità di tali sforzi venne spesso compromessa dalle limitate opportunità di migrazione legale offerte dagli stessi Stati membri dell'Unione. Quanto all'intricata distribuzione delle competenze *esterne* applicabili al settore della migrazione, la maggior parte degli strumenti di cooperazione dell'Unione con i Paesi terzi prevede la partecipazione sia dell'Unione sia degli Stati membri. Tuttavia, tese ad emergere una mancanza di coinvolgimento sufficiente di questi ultimi nelle fasi di attuazione di alcuni strumenti, di solito a causa di interessi particolari di alcuni Stati membri e dell'indisponibilità di fondi per facilitare una partecipazione regolare. Attraverso trattati internazionali o

---

<sup>299</sup> Ivi, p.10.

accordi informali, gli Stati membri, da parte loro, continuarono a sviluppare un'azione esterna piuttosto *intensa* a livello bilaterale nei settori in cui conservarono poteri esclusivi o concorrenti rispetto all'Unione Europea. In aggiunta, l'insistenza sulla clausola relativa ai cittadini di Paesi terzi e la riluttanza dei Paesi terzi ad accettarla, rimasero ostacoli irrisolti nei negoziati condotti dall'Unione per la conclusione degli accordi di riammissione. Non ultimo, anche il rapporto tra il costo delle misure adottate dall'Unione e la loro effettiva efficacia sembrò essere basso: in relazione a migrazione e sviluppo, alcune valutazioni concordarono nell'evidenziare l'esistenza di un divario tra il sostegno fornito alle Istituzioni e i risultati concreti per i migranti stessi: in questo quadro, l'attenzione allo sviluppo delle capacità e al rafforzamento istituzionale non si tradusse sempre necessariamente in un beneficio diretto per i migranti. Una questione importante riguardò, infatti, la dispersione dei fondi e degli strumenti di finanziamento, che si tradusse in una frequente mancanza di coordinamento e di coerenza tra interventi nella stessa area, nonché in una sovrapposizione e duplicazione di sforzi e risorse. Per quanto riguarda l'attuazione dei programmi, le delegazioni dell'Unione Europea spesso non disposero del personale specializzato necessario per pianificare, attuare e monitorare i progetti. Inoltre, i processi di programmazione si rivelarono spesso lenti, mentre le procedure amministrative per la selezione dei fornitori di servizi, il finanziamento dei progetti e l'attuazione spesso troppo onerosi per essere efficaci.

In sintesi, sebbene l'Approccio globale fosse stato concettualmente e unitariamente recepito nel discorso delle Istituzioni comunitarie e degli Stati membri, vi rimase ancora un significativo margine di miglioramento nel garantire un'attuazione *equilibrata*, coordinata e coerente di ciascuno dei suoi elementi. Dal punto di vista istituzionale, infatti, il rafforzamento del coordinamento a diversi livelli divenne una delle sfide più urgenti da affrontare per lo sviluppo di un'efficace azione esterna dell'Unione in materia di migrazione. In primo luogo, in termini di coordinamento tra gli Stati membri dell'Unione, mancò uno scambio sistematico di pratiche e strumenti di cooperazione bilaterali, nonostante l'esistenza di meccanismi istituzionali e obblighi giuridici in vigore a tal fine. Un maggiore coordinamento tra il livello sovranazionale e quello nazionale avrebbe evitato, ad esempio, le difficoltà nei negoziati dell'Unione con i suoi partner, le sovrapposizioni nelle iniziative di

cooperazione offerte loro o l'uso degli strumenti comunitari come semplici "ombrelli" per perseguire le agende nazionali<sup>300</sup>.

Nel complesso, nonostante tutti gli sforzi, le azioni dell'Unione Europea per rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione produssero risultati modesti, mentre le molteplici difficoltà finirono per compromettere l'efficacia delle riammissioni: in generale, gli effetti dei negoziati con i Paesi terzi non furono efficienti poiché non vennero sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche dell'Unione Europea. L'azione esterna dell'Unione rimase ancora limitata e incoerente, soprattutto in termini di massimizzazione del legame tra migrazione e sviluppo. Le difficoltà emerse nell'incontrare il favore dei Paesi terzi a cooperare con l'Unione Europea ai fini dello sviluppo di una più incisiva politica di prevenzione e controllo dell'immigrazione irregolare, gli insufficienti incentivi offerti dall'Unione per favorire i negoziati e il ruolo – ancora importante – dei Governi nazionali nella gestione bilaterale del fenomeno, gli oneri gravanti sulle autorità nazionali per l'identificazione, il rilevamento delle impronte digitali, la registrazione, la fornitura di informazioni e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, l'ancora insufficiente interconnessione tra le banche dati nazionali e quelle comunitarie e internazionali e, non ultimo, la mancata esecuzione degli ordini di allontanamento da parte degli Stati membri dell'Unione suggerirono che una più incisiva azione dell'Unione in materia di immigrazione e asilo fosse ancora tutta da conseguire.

Le inefficienze del sistema di rimpatrio dell'Unione costituirono un pericoloso incentivo alla migrazione irregolare. A partire dal 2008, in media circa 500.000 cittadini stranieri all'anno vennero invitati a lasciare l'Unione perché entrati o soggiornanti nel territorio degli Stati membri senza regolare autorizzazione da parte delle autorità nazionali. Tuttavia, solo un terzo di questi venne effettivamente riammesso in un Paese terzo. Un tasso di rimpatrio effettivo, questo, che scese al di sotto del 20% quando si trattò di rimpatri in Paesi al di fuori del continente europeo.

---

<sup>300</sup> P. Garcia Andrade, I. Martín, S. Mananashvili (a cura di), *Eu cooperation with third countries in the field of migration, op. cit.*, p.12.



## TERZO CAPITOLO

### **FORTEZZA EUROPA: LA GRANDE CRISI MIGRATORIA DEL 2015 E L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE**

Nell'arco dei primi quindici anni del nuovo millennio, tra la sponda meridionale e quella settentrionale del Mediterraneo si giocò una partita costata la vita a decine di migliaia di migranti. Nel 2011 – contemporaneamente allo scoppio dei disordini nelle regioni dell'Africa settentrionale - l'Europa si preparava a giungere alla piena maturazione del suo connotato di *magnete globale*: la politica migratoria dell'Unione, nel pieno della sua corsa per far fronte alle nuove sfide globali attraverso lo strumento dell'*esternalizzazione delle frontiere* - non riuscì ad arrestare le correnti migratorie irregolari, ma finì – piuttosto – per accrescere la pericolosità degli itinerari percorsi da migranti e rifugiati<sup>301</sup>.

Le conseguenze delle rivolte scoppiate nel Mediterraneo meridionale, ribattezzate dalla stampa occidentale con il nome di *Primavera Arabe*, ebbero importanti ripercussioni sulla tenuta delle frontiere europee: con inarrestabile slancio, a partire dal 2013 l'instabilità politica, i crescenti disordini sociali e la violenza perpetrata da alcuni regimi della regione – prevalentemente, ma non solo - araba innescarono la fuga di nutrite correnti di rifugiati diretti verso le *più sicure* frontiere europee. La stagione del cambiamento politico, inaugurata alla fine del 2010 con le proteste in Tunisia – passate alla storia sotto il nome di “*Rivoluzione dei Gelsomini*” – modificò radicalmente il profilo della regione, innescando difficili e tutt'ora incompiuti processi di democratizzazione. Nei Paesi interessati dalla rottura degli equilibri politici e sociali, le profonde trasformazioni furono accompagnate da un pericoloso abbassamento del controllo istituzionale sui processi sociali ed economici che si rifletté, non ultimo, sui movimenti migratori. In questi termini, il carente controllo sul territorio, che si accompagnò all'indebolimento delle istituzioni e delle strutture del potere nella fase dello scontro politico e dell'abbattimento dei regimi,

---

<sup>301</sup> La distinzione tra i termini “migrante” e “rifugiato” è oggetto di analisi in un paragrafo dedicato.

innescò un'impennata dei flussi di migranti, generando ondate migratorie dirette, solo in un primo momento, verso le coste dell'Europa meridionale.

### **3.1 I conflitti locali e regionali alle soglie dell'Europa: la Libia post-rivoluzionaria e il lascito del regime di Mu'ammар Gheddafi**

Tra la fine del secolo scorso e i primi anni Duemila la Libia divenne una destinazione *privilegiata* per i migranti provenienti non solo da diverse regioni dell'Africa, ma anche dai più remoti territori dell'Asia<sup>302</sup>. Le ricchezze petrolifere del Paese, unite ai fiorenti settori del gas e dell'edilizia, diedero impulso a un'economia forte e crearono un mercato del lavoro sufficientemente strutturato da riuscire ad attrarre e assorbire le sacche di manodopera straniera. Per il regime, l'afflusso di migranti rispondeva a esigenze di diversa natura: da una parte, l'immigrazione assicurava soprattutto l'ingresso di immigrati africani clandestini a bassa retribuzione (che si affermò come una delle pietre miliari dell'economia nazionale), dall'altra, era una componente cruciale dell'alleanza tra Gheddafi e i gruppi periferici a capo del contrabbando di esseri umani.

Nel complesso caso del Governo di Tripoli – per oltre quarant'anni alle direzioni del leader Mu'ammар Gheddafi – lo scoppio dei disordini a Bengasi nel febbraio del 2011, alimentato dalle manifestazioni antigovernative da parte dei manifestanti, generò sin da subito un massiccio movimento di civili provenienti soprattutto dalle aree interessate dalle maggiori violenze: era l'avvio della prima guerra civile libica. Secondo le stime elaborate nel 2012 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR<sup>303</sup>), la guerra civile provocò l'esodo di circa 660.000 cittadini libici e 550.000 rifugiati interni al Paese, pari a circa il 10 % dell'intera popolazione libica<sup>304</sup>. Un tempo meta di migranti attratti da un'economia florida e un sistema sociale efficiente – la cui *performance* fece emergere il Paese nella regione e, più in generale, nell'intera area mediterranea -, a partire dal 2011 la

---

<sup>302</sup> Mattia Toaldo, "Migrations through and from Libya: a Mediterranean challenge", in *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*, prima edizione. Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2015, pp.75-89.

<sup>303</sup> *United Nations High Commissioner for Refugees*.

<sup>304</sup> UNHCR (2012), Country Operations Profile– Libya, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).



Libia cambiò radicalmente volto: in mezzo alla profonda instabilità scatenata dalla guerra civile, dei circa 2,5 milioni di immigrati presenti nel Paese a inizio 2011, circa 796.915<sup>305</sup> uscirono dalla Libia per raggiungere – prevalentemente – i confini di Tunisia ed Egitto. Dall’inizio delle violenze, un flusso costante di cittadini libici e migranti provenienti da Paesi terzi attraversò il confine tra la Libia e la Tunisia attraverso i due principali valichi terrestri di Ras Jdir e Dhehiba; dall’Eid al-Fitr, 28 luglio del 2011, il normale flusso di migranti aumentò dalle 4.000 persone alle circa 16.000 persone al giorno per un numero consecutivo di giorni<sup>306</sup>. I Governi di Tunisi (l’Esecutivo che produsse il maggiore sforzo di accoglienza dei profughi di Paesi terzi) e Il Cairo accolsero rispettivamente 345.238 e 263.554 immigrati rimpatriati<sup>307</sup> e migranti di Paesi terzi in fuga dalla Libia, pari al 43% e al 33% del totale censito. Negli altri Paesi confinanti, il Niger accolse circa l’11% dei fuoriusciti, il Ciad meno del 7%, in Algeria arrivarono circa 14 mila migranti, mentre nel già precario quadro del Sudan vennero accolti poco meno di 3.000 migranti. Solo una minima parte dei profughi prese, invece, la via del mare: circa 26.000 migranti in fuga dalla Libia approdarono nei porti italiani e poco più di 1.500 a Malta<sup>308</sup>. Deposto il leader Gheddafi nell’ottobre 2011, il crollo del regime e la massiccia fuga di lavoratori migranti - oltre che di cittadini libici - lasciarono un gran numero di posti vacanti in settori importanti dell’economia nazionale, quali la sanità e l’edilizia<sup>309</sup>.

Il clima di violenza generato dal conflitto aggravò sensibilmente anche le condizioni dei numerosi rifugiati e richiedenti asilo presenti nel Paese prima della

---

<sup>305</sup> Le stime dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) indicano circa 800.000 lavoratori migranti fuggiti dal Paese nel 2011.

<sup>306</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “OVERVIEW OF VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW DURING THE ONGOING VIOLENCE IN LIBYA”, United Nations Support Mission in Libya, 4/9/2014, p.7.

<sup>307</sup> Tra i migranti fuoriusciti, il 55% dei censiti dall’OIM era costituita da emigrati *rientranti* nei propri Paesi d’origine: 173.873 egiziani, 136.749 tunisini, 79.015 nigerini, 50.874 ciadiani e 1.666 algerini. I restanti 318.007 registrati in arrivo nei Paesi confinanti appartenevano a 120 diversi Paesi terzi, tra cui Bangladesh, Ghana, Costa d’Avorio, Marocco, Burkina Faso.

<sup>308</sup> Marco Zupi, Alberto Mazzali e Sara Hassan (a cura di), *L’impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l’Italia*, Osservatorio di Politica Internazionale, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), no.59, luglio 2012, p.8. Ulteriori approfondimenti in Arezo Malakooti, *Mixed Migration: Libya at the Crossroads. Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), novembre 2013, <http://www.refworld.org/docid/52b43f594.html>.

<sup>309</sup> Katie Kuschminder. “Once a destination for migrants, post-Gaddafi Libya has gone from Transit route to containment”, migrationpolicy.org, 5/8/2020, <https://www.migrationpolicy.org/article/once-destination-migrants-post-gaddafi-libya-has-gone-transit-route-containment>.

crisi<sup>310</sup>, le cui possibilità di fuga furono ulteriormente ostacolate da alcuni Governi limitrofi, che imposero una serie di restrizioni ai migranti che intendessero attraversare il confine (ad esempio, richiedendo di dimostrare la presenza di prenotazioni aeree per il proseguimento del viaggio)<sup>311</sup>. Secondo i dati dell'UNHCR, prima del 2011 i profughi *registrati* nel Paese erano circa 7.450, prevalentemente provenienti dall'Iraq, dai Territori Occupati Palestinesi, Eritrea, Sudan, Somalia e altri Paesi dell'Africa orientale e del Medio Oriente. In seguito alla guerra civile, il pericoloso permanere di un elevato grado di incertezza istituzionale e di scarso controllo del territorio esacerbò la vulnerabilità alle violazioni dei diritti umani e agli episodi di xenofobia a danno dei migranti e richiedenti asilo presenti sul territorio libico<sup>312</sup>. La detenzione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Libia, anziché essere un'eccezione come previsto dal diritto internazionale, si affermò come una pratica diffusa e prolungata. Le condizioni di detenzione dei migranti, già precarie prima dello scoppio dei disordini, degenerarono significativamente a causa degli scontri e della relativa scarsità di cibo, medicine e altri beni di prima necessità. Mentre alcuni centri di detenzione rilasciò i migranti a causa della carenza di beni di prima necessità, altri li trasferirono in diverse aree del Paese. nel mezzo delle violenze e dei combattimenti in corso, i migranti divennero ulteriormente vulnerabili agli abusi. Nel corso dei mesi successivi allo scoppio del conflitto, l'attività di assistenza da parte delle organizzazioni internazionali rimase pressoché limitata – se non *impossibilitata* - soprattutto a causa del *vacuum* normativo sul tema dei rifugiati che, in assenza di legislazione nazionale e accordi tra le autorità locali e l'UNHCR, restrinse l'operatività di quest'ultima nelle attività di riconoscimento, tutela e assistenza dei profughi. Inevitabilmente, dunque, questa serie di fattori finì per accrescere i già diffusi tentativi di attraversare il Mediterraneo per raggiungere le coste meridionali dell'Italia: secondo i dati diffusi dall'UNHCR, alcuni cittadini siriani e palestinesi tentarono la traversata anche da Bengasi, affrontando un viaggio ancora più lungo e pericoloso<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> UNHCR Fundraising Reports (2012), *UNHCR Global Report 2011– Libya*, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>311</sup> United Nations Support Mission in Libya”, “Overview of violations of international human rights and humanitarian law during the ongoing violence in Libya”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 4/9/2014, p.8.

<sup>312</sup> Ivi, pp.6-7.

<sup>313</sup> Ivi, p.8.

Per i politici occidentali, il periodo precedente e quello successivo al 2011 furono marcati da una differenza importante: l'esistenza, cioè, di un interlocutore chiaro, benché *controverso*, nell'attuazione di politiche per lo più repressive e orientate al contenimento dell'immigrazione. Secondo questa linea di pensiero, Gheddafi riuscì a governare una politica migratoria nazionale fondata sull'efficace respingimento e contenimento dei migranti anche *per conto* dell'Europa. Dopo il crollo del regime gheddafiano, nessuna istituzione statale seppe subentrare al controllo dei flussi migratori, e la graduale disintegrazione del Governo portò al collasso di questa politica, soprattutto a partire dal 2014<sup>314</sup>. La transizione della Libia post-Gheddafi si rivelò complessa sin dall'inizio e sotto molteplici punti di vista: l'apparato di sicurezza del regime *scomparve* e venne sostituito da un ibrido di brigate rivoluzionarie a guida politica, attori privati e "imprenditori violenti", che supportarono e amministrarono in prima persona un ampio insieme di attività criminali. Le brigate rivoluzionarie – o *milizie* - che avevano combattuto per abbattere il regime di Gheddafi furono formalmente integrate nel Ministero dell'Interno o in quello della Difesa, e costrette a una difficile coesistenza con i funzionari del vecchio esercito che avevano disertato il regime nel 2011. In un difficile contesto, il sistema di sicurezza ibrido si riflesse anche nella gestione del controllo dell'immigrazione. Dopo il rovesciamento dell'ultradecennale dittatura di Mu'ammār Gheddafi, infatti, il quadro migratorio degenerò significativamente, mentre i nuovi detentori del potere articolavano un complesso traffico di esseri umani: se in passato i centri di detenzione dei rifugiati e dei migranti facevano tutti capo alla Direzione per la lotta alla migrazione illegale del Ministero dell'Interno, nella Libia post-rivoluzionaria essi passarono sotto il completo controllo delle milizie; il più delle volte, tali attività producevano reddito per chi le gestiva attraverso l'estorsione e il pagamento di riscatti in cambio della liberazione dei prigionieri. Il pericoloso vuoto normativo per la tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo – la Libia, è doveroso menzionare, non ha mai ratificato la Convenzione di Ginevra sullo status dei Rifugiati – fece sì che l'ingente flusso di migranti irregolari, unito alla stretta sui controlli alle frontiere promossa dagli Stati dell'Unione Europea<sup>315</sup>, creassero

---

<sup>314</sup> Ivi, p.76.

<sup>315</sup> Il 18 ottobre del 2013, all'indomani della tragedia che si consumò sulle coste di Lampedusa il 3 ottobre - costata la vita a oltre 350 migranti -, il Governo italiano diede il via all'operazione militare umanitaria

condizioni di vita *insostenibili* all'interno dei centri di detenzione presenti sul territorio libico.

I flussi migratori dalla Libia attraverso il Mediterraneo si intensificarono ulteriormente quando, nel corso del 2014, la transizione verso la democrazia fece sprofondare il Paese in una nuova guerra civile. La tradizionale debolezza delle istituzioni statali libiche – manifestatasi anche durante la dittatura di Gheddafi – portò al collasso del Governo centrale e all'istituzione di due Governi rivali. In un contesto di deterioramento della sicurezza e della situazione economica, nel maggio del 2014 il Generale rinnegato Khalifa Heftar si pose a capo di un'insurrezione antislamista a Bengasi. Nell'estate dello stesso anno, l'escalation degli scontri culminò nello spostamento del Governo a Tobruk e Baida e nell'istituzione di un Esecutivo alternativo, sebbene non riconosciuto dalla comunità internazionale, a Tripoli. Le istituzioni governative, deboli e inefficaci, collassarono gradualmente. In assenza di un'autorità riconosciuta come tale al timone del Paese, gli elementi fondamentali della sovranità vennero meno: l'applicazione della legge, le relazioni con il mondo esterno e, non ultimo, il controllo delle frontiere. Come emergerà in seguito, i profondi malfunzionamenti delle attività governative crearono intralcianti problemi alla strategia di esternalizzazione del controllo della migrazione promossa dal Governo di Roma e da Bruxelles: in assenza di istituzioni funzionanti, progettare una strategia contro l'immigrazione irregolare e il traffico di esseri umani divenne complesso, mentre a causa della mancanza di un interlocutore coerente l'esternalizzazione si rivelò in misura crescente un'ipotesi *illusoria*.

In balia a una crisi tanto politica quanto sociale, vaste aree del Paese rimasero prive di un'autorità di Governo: in questo contesto, la Libia si trasformò in un mosaico di aree esenti dal controllo del Governo e intere regioni dominate dalla coesistenza di diverse fonti di autorità, tra cui consigli locali eletti tra l'inverno del 2013 e la primavera del 2014, poteri tribali e anziani considerati come attori

---

interforze "Mare Nostrum". L'operazione interessò una vasta area del Mediterraneo centrale, spingendosi in prossimità delle acque territoriali libiche. Nata con l'obiettivo di sorvegliare un tratto di mare che dal 2011 rimase sostanzialmente sguarnito a causa dell'incapacità delle autorità libiche di svolgere un'adeguata attività di pattugliamento (che condusse, inevitabilmente, ad una decisa ripresa delle partenze), l'operazione di *push-back* ebbe un costo di oltre 114 milioni di euro e consentì di intercettare 100.250 persone e individuare oltre 700 trafficanti. Nel 2014 Mare Nostrum venne sostituita dall'operazione congiunta "Triton", coordinata dall'agenzia europea Frontex.

nazionali. La mancanza di una *governance* autorevole e unitaria e la manifesta incapacità di controllo dell'infrastruttura governativa da parte del frammentario potere centrale produssero un crescente livello di violenza, che – non ultimo – creò terreno fertile per l'ascesa di gruppi jihadisti: nell'ottobre 2014 la presa del controllo nelle città di Derna e Sirte da parte di militanti affiliati allo Stato Islamico (ISIS)<sup>316</sup>, infatti, attirò la più ampia attenzione internazionale.

Al propagarsi di un quadro sociale sempre più allarmante, la Libia – affermatasi a partire dalla fine del secolo scorso come *Paese di destinazione* – venne utilizzata in misura crescente come *punto di transito* per le partenze verso l'Europa. La migrazione da e attraverso la Libia subì trasformazioni strutturali, soprattutto in termini di numeri e rotte: se nei primi anni Duemila il numero di migranti diretti dai porti libici verso i porti dell'Europa meridionale era per lo più inferiore a 40.000 all'anno, nel 2014 si registrarono 120.000 arrivi nei porti siciliani, rispetto ai 37.000 del 2013<sup>317</sup>. La questione migratoria influenzò profondamente le relazioni tra il Governo di Tripoli e l'Unione Europea e, in particolare, l'Italia. Il controllo delle migrazioni fu uno dei dossier cruciali del riavvicinamento tra il regime e il Governo di Roma<sup>318</sup>. Già nel corso dei primi anni Duemila, una serie di accordi affidò alla Libia il contenimento e il respingimento di migranti e richiedenti asilo<sup>319</sup>. Un primo accordo fu siglato tra l'Italia e la Libia il 13 dicembre 2000, con l'ambizione di stabilire una cooperazione tra le Parti nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illecito di stupefacenti e, non ultima, all'immigrazione clandestina<sup>320</sup>. La cooperazione per il contenimento dell'immigrazione irregolare si basava su tre pilastri: il pattugliamento *congiunto* del Mediterraneo, l'affidamento a

---

<sup>316</sup> M. Toaldo, "Migrations through and from Libya: a Mediterranean challenge" in *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*, prima edizione. Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI), Edizioni Nuova Cultura, 2015, p.77.

<sup>317</sup> Ivi, p.78.

<sup>318</sup> In verità, anche nel periodo di massimo splendore dell'esternalizzazione del controllo dell'immigrazione al regime di Gheddafi, l'immigrazione rivestiva un ruolo di primo piano nelle relazioni tra Roma e Tripoli.

<sup>319</sup> M. Toaldo, "Migrations through and from Libya: a Mediterranean challenge" in *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*, prima edizione. Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI), Edizioni Nuova Cultura, 2015, p.75.

<sup>320</sup> *Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e alla immigrazione clandestina*, firmato a Roma il 13 dicembre 2000 e *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, per fronteggiare il fenomeno dell'Immigrazione clandestina*, firmato nel luglio 2007.

società italiane dell'implementazione dei controlli elettronici alle frontiere meridionali della Libia e la *mediazione politica* del Governo di Roma nelle relazioni tra Tripoli e l'Unione Europea su questi temi<sup>321</sup>. Il programma delineato nell'accordo fu notevolmente potenziato nel 2008 con il secondo importante accordo bilaterale tra i due Governi.

Il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia del 2008 fu firmato nella città libica di Bengasi il 30 agosto 2008 dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, e dal *leader* della Rivoluzione, Mu'ammar Gheddafi. Principale Partner di riferimento per Tripoli negli anni dell'isolamento internazionale della Libia, sotto l'impulso della Lega Nord, il Governo di Roma promosse la conclusione di un *nuovo e bilanciato partenariato* con l'obiettivo di chiudere il capitolo del passato e dei contenziosi tra i due Paesi e, soprattutto, all'interno del quale Roma sancì l'impegno a sostenere notevoli oneri finanziari nei confronti del Governo libico, a cui venne delegata la lotta all'immigrazione clandestina diretta verso i porti italiani. L'impegno al controllo e al contrasto all'immigrazione irregolare fu, senza dubbio, l'aspetto più delicato e controverso dell'Accordo bilaterale. L'articolo 19 del Trattato prevede, da una parte, l'attuazione dell'Accordo del 2000 e, in particolare, dei due Protocolli del 2007: nello specifico, la messa in opera di centrali operative e di monitoraggio comuni per il pattugliamento in mare<sup>322</sup> e la formazione di unità di equipaggio miste e dotate di motovedette messe a disposizione dall'Italia per l'intercettazione dei natanti in acque libiche e per il loro respingimento nei porti di partenza. Dall'altra, un sistema di telerilevamento alle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane. Altresì importante, il testo sancì l'impegno delle Parti a collaborare sia attraverso iniziative bilaterali sia attraverso programmi regionali miranti a prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori.

La realizzazione di tale sistema – il cui finanziamento venne assicurato per metà dal Governo di Roma e per l'altra metà dall'Unione Europea - implicò un investimento ingente che, nel lungo termine, produsse risultati dalla dubbia

---

<sup>321</sup> M. Toaldo, "Migrations through and from Libya: a Mediterranean challenge", *op. cit.*, p.81.

<sup>322</sup> Con un costo iniziale previsto di 300 milioni di dollari nel triennio 2009-2011.

sufficienza. L'esternalizzazione del controllo della migrazione – un'intesa che si integrò pienamente nella politica europea di *estensione a sud* della frontiera del continente<sup>323</sup> e che rispecchiò l'ambizione di Roma di inaugurare una politica di respingimenti delle imbarcazioni di migranti provenienti dalla Libia – fallì. Nel complesso caso della Libia post-rivoluzionaria, la responsabilità di tale tracollo non poté essere attribuita solamente alla scomparsa del regime incaricato alla sua attuazione. Le massicce ondate migratorie provenienti dalla Libia – benché composte prevalentemente da cittadini di Paesi terzi che utilizzarono il territorio libico come punto di *transito* - e dirette verso i porti dell'Europa meridionale attraverso il Mediterraneo furono il risultato di una complessità di fattori: determinanti e deleteri allo stesso tempo, in questo quadro, furono la forza, il radicamento e l'influenza del fitto sottobosco di reti criminali a capo del traffico di esseri umani, la politica di porte aperte o chiuse *giocata* dai vertici di potere di Tripoli con i Governi dell'Africa subsahariana, l'attrattiva dell'economia libica in termini di opportunità di lavoro prima del 2011 e la presenza nel Paese di un importante numero di immigrati, la grave situazione di insicurezza nella regione, l'emergere di conflitti etnici all'interno in alcune regioni dell'Africa e del Medio Oriente e l'ampia esplosione di crisi umanitarie nei Paesi di origine dei migranti e dei richiedenti asilo. Un altro importante elemento che rappresentò uno dei principali fattori di spinta a lasciare la Libia attraverso il Mediterraneo fu la gerarchia razziale attuata sia dal regime di Gheddafi sia, in seguito, dell'attività di contrabbando. I migranti neri africani svolgevano tradizionalmente lavori meno retribuiti rispetto ai migranti parlanti l'arabo e rispetto agli individui che avevano la possibilità di migrare in Libia *legalmente*. In aggiunta, durante la prima guerra civile del 2011, Gheddafi venne accusato di utilizzare mercenari neri africani per difendere il suo regime, aumentando ulteriormente il razzismo esistente nei loro confronti. Bersaglio di aggressioni e intimidazioni sotto il regime di Gheddafi, i migranti dell'Africa subsahariana divennero oggetto del medesimo trattamento anche durante il viaggio verso l'Europa: ciò si riflesse nelle posizioni occupate da migranti e richiedenti asilo nelle imbarcazioni più grandi, poiché gli arabi spesso sedevano nel ponte superiore, dove potevano - *almeno* - respirare aria fresca, mentre gli africani sub-sahariani

---

<sup>323</sup> Oggetto della successiva analisi.

occupavano il ponte inferiore vicino al motore, esposti così a un tasso di mortalità sensibilmente più elevato. Non ultimo, tra gli elementi cardine che alimentarono le pulsioni migratorie della regione figurò il *vacuum* di potere creatosi in seguito al tramonto del regime di Gheddafi che pose un'altra importante sfida all'Unione Europea: come esaminato in precedenza, la politica di esternalizzazione del controllo della migrazione non solo divenne largamente inefficace, ma risultò – nei fatti – *impraticabile* a causa della mancanza di un attore politico a cui affidarne l'attuazione.

Nel caso della Libia, dunque, il significativo aumento delle partenze si legò a una serie di fattori cruciali: il primo luogo, il rapido deterioramento della situazione interna e il diffondersi dell'insicurezza e della percezione di pericolo sia nella popolazione civile sia tra i migranti e i richiedenti asilo presenti nel Paese. Per questi ultimi, per i quali nella Libia di Gheddafi non vi era la necessità di intraprendere la via del mare, la rotta mediterranea iniziò ad apparire in misura crescente come l'ipotesi più *sicura*. Il secondo fattore di spinta dipese largamente dal trascorso del Paese come meta di destinazione di lavoratori migranti e richiedenti asilo provenienti, in particolare, da tre grandi regioni africane: Africa occidentale, Corno d'Africa e Siria (quest'ultima – oggetto della successiva analisi - si affermò come il flusso più recente, dovuto allo scoppio della guerra civile nel 2011-2012)<sup>324</sup>. Nel corso della storia del Paese, la migrazione dall'Africa e dal Medio Oriente diretta in Europa attraverso il Mediterraneo si affermò e, in seguito *consolidò*, come uno degli aspetti distintivi. Ciò avvenne principalmente per ragioni geografiche: la distanza di 350 km della costa occidentale libica dagli avamposti più meridionali dell'Europa - Malta e l'isola di Lampedusa - e la collocazione nel cuore dell'Africa settentrionale resero la Libia una porta d'accesso per le popolazioni provenienti dall'Africa subsahariana e dirette verso il Mediterraneo. Tuttavia, la mera componente geografica non fu sufficiente per affermare il ruolo del Paese nella tratta mediterranea: infatti, ad essa si unirono altri importanti fattori che contribuirono a rendere il Paese una via di comunicazione per il traffico di esseri umani. A partire dagli anni Novanta, nell'ambito dell'ideologia *panafricana* di Gheddafi, il regime promosse e attuò una

---

<sup>324</sup> Infatti, degli oltre 170.000 migranti partiti dalle coste libiche e approdati nei porti italiani nel 2014, oltre 42.000 erano siriani e 6.000 palestinesi, che insieme costituirono più del 28% del totale degli arrivati. Solo 206 individui, invece, furono identificati come cittadini libici.



politica di “porte aperte” e di esenzione dal visto per buona parte del vicinato libico. Questo fattore, unito alla relativa ricchezza della Libia rispetto al resto del continente africano, rese il Paese non solo un punto di passaggio, ma anche – come emerso - di destinazione finale per il gran numero di migranti che trovarono nell’economia libica impieghi che i locali, come d’altronde gli autoctoni in Europa, non erano disposti a svolgere. In questi termini, fino allo scoppio dei pesanti combattimenti nell’estate del 2014, la relativa ricchezza del Paese rappresentò un forte fattore di attrazione per i migranti provenienti dal resto della regione magrebina, dall’Africa nel suo complesso e – come anticipato – anche da territori lontani, come il Bangladesh e le Filippine. In questo quadro, nonostante la fine della politica delle porte aperte in concomitanza al crollo del regime, il contrabbando di esseri umani in Libia si era ormai affermato e radicato come un’attività economica *redditizia* per le comunità situate lungo gli estesi confini libici, spesso operata in collusione con i funzionari del regime che vedevano nel business degli esseri umani un modo per placare i gruppi emarginati e raccogliere i profitti dalle tangenti<sup>325</sup>. Durante il regime di Gheddafi, dunque, questi fattori posero solide basi per la proliferazione del contrabbando di esseri umani, affiancato dal propagarsi di una più ampia economia illecita basata sulla gestione dei flussi migratori illegali, del traffico di droga, munizioni e armi. In questo precario contesto, per molte comunità poste lungo i porosi confini libici il contrabbando di esseri umani divenne uno degli affari più redditizi, se non l’*unico*.

I migranti e i richiedenti asilo contribuirono in vari modi all’economia illecita libica. In primo luogo, essi pagarono alto il prezzo dei viaggi *verso* la Libia, *attraverso* la Libia e *dalla* Libia verso l’Europa: ciascun tratto del viaggio aveva un costo diverso, dagli 800 ai 1.000 dollari per il passaggio in Libia e il *doppio* per l’ultimo tratto attraverso il Mediterraneo. In secondo luogo, spesso accadde che i migranti dovessero pagare attraverso il lavoro forzato o illegali nelle comunità poste lungo i confini del Paese o nelle principali città costiere; il loro contributo fornì un importante bacino di posti di lavoro non retribuiti o a basso salario, di strategica importanza sia per l’economia sommersa sia per quella legale. Non da ultimo, le strutture di detenzione ufficiali e non ufficiali sparse su tutto il territorio libico

---

<sup>325</sup> M. Toaldo, “Migrations through and from Libya: a Mediterranean challenge”, *op. cit.*, pp.82-86.

funzionavano come parte di un sistema di rapimento di migranti e richiedenti asilo, da cui potevano essere liberati solo dietro pagamento di riscatti da parte delle loro famiglie: i beneficiari dei pagamenti erano i contrabbandieri e i funzionari governativi nominalmente responsabili delle strutture di detenzione. Il razzismo non fu l'unico legame tra l'economia illecita del traffico di esseri umani e la politica libica. Durante il regime di Gheddafi, l'economia del traffico di esseri umani era una componente cruciale del "contratto sociale" tra il regime e le periferie del Paese: l'apparato di sicurezza chiudeva un occhio (quando non mostrava una vera e propria *complicità*) sui traffici illeciti in cambio di acquiescenza o sostegno politico. Nella Libia post-rivoluzionaria il sistema venne *liberalizzato*, dando avvio alla creazione di un mercato più aperto per le attività illecite e un rapporto più diretto tra chi gestiva il business illegale e gli esponenti politici. Il più delle volte, erano le stesse milizie rivoluzionarie che detenevano il potere politico a Tripoli a gestire ampie porzioni del business illegale.

A partire dal 2014, inoltre, anche i percorsi compiuti dai migranti divennero più complessi, soprattutto a causa della chiusura della maggior parte delle frontiere terrestri da parte del Governo di Tripoli. I combattimenti all'interno della Libia e il dispiegamento degli eserciti stranieri ai confini del Paese – soprattutto alle frontiere con l'Egitto e l'Algeria - costrinsero i migranti e i contrabbandieri a deviare dai percorsi tradizionali per cercare nuovi varchi, come nel caso dell'accesso sud-orientale intorno alla città di Kufra, che gradualmente si spostò sempre più a est<sup>326</sup>. Dal 2011, il venir meno dell'autorità governativa in Libia creò spazi sempre maggiori per le organizzazioni criminali, mentre il crollo del Governo lasciò un vuoto che anche Stato Islamico cercò di colmare. Con l'evoluzione di Al Qaeda nel Maghreb islamico, la linea di demarcazione tra jihadismo, criminalità organizzata e contrabbando divenne sempre più labile: Ansar Al Sharia, un'organizzazione jihadista inserita nella lista nera delle Nazioni Unite e accusata dell'omicidio dell'ambasciatore statunitense Christopher Stevens, deteneva un certo grado di controllo sulla rotta del contrabbando tra Sebha, nel sud della Libia, e Sirte, collocata sulla costa centrale della Libia e al centro della cosiddetta "mezzaluna petrolifera".

---

<sup>326</sup> Ivi, p.80.

Nel complesso, la politica di esternalizzazione del controllo dell'immigrazione alle autorità di Tripoli – caposaldo dell'Accordo di amicizia, cooperazione e partenariato del 2008 e delle politiche migratorie promosse dall'Unione Europea - si inclinò repentinamente con il crollo del regime di Mu'ammar Gheddafi, mentre le nuove dinamiche dell'economia illegale successive alla rivoluzione incrementarono spaventosamente traffici illeciti di ogni tipo, compreso il contrabbando di esseri umani. Il precario quadro politico, economico e di sicurezza del Paese costituì il *più grande* fattore di spinta dei flussi migratori trans-mediterranei: il medesimo fattore che tra il 2011 e il 2015 inibì l'impatto e la resa delle politiche migratorie comunitarie nella regione. Non di meno, il difficile contesto interno della Libia post-Gheddafi – nonché dell'intera regione del Mediterraneo meridionale - concorse a *vanificare* gli ingenti sforzi del Governo di Roma nel contenimento di quella che si affermerà, da lì a breve, come la fase iniziale dell'*emergenza migratoria* in Europa.

Non da ultimo, in un contesto *estremamente* instabile come quello libico, dove avvenne ed avviene una *sistematica* violazione dei diritti umani, l'esternalizzazione del confine e della sicurezza sollevò preoccupanti questioni di trasparenza, rendicontabilità e responsabilità politica, giuridica e morale da parte dell'Unione Europea e del Governo di Roma. L'esecutivo di Tripoli, come già menzionato, non ratificò la Convenzione di Ginevra sui Rifugiati del 1951<sup>327</sup>, permanendo così esente dall'osservazione e l'applicazione degli obblighi in essa sanciti: in questo contesto, i timori più importanti si riflessero sulle condizioni dei richiedenti asilo e dei migranti presenti sul territorio, sottoposti a maltrattamenti, abusi, sfruttamento e lavoro forzato nei centri di detenzione diretti dalle milizie libiche e dagli attori coinvolti nelle attività di traffico dei migranti. Nella conclusione degli accordi bilaterali con la controparte libica, il Governo di Roma si limitò a chiedere, accontentandosi, "rassicurazioni diplomatiche" da parte delle autorità nazionali del Paese, mentre permase il fondato sospetto che, nei fatti, la Libia non fosse in grado – e non avesse la volontà – di garantire il rispetto dei diritti umani dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati.

---

<sup>327</sup> La Convenzione di Ginevra sui Rifugiati e Richiedenti asilo sarà oggetto della successiva analisi.

L'UNHCR riferì che circa 2.000 persone morirono nel tentativo di attraversare il Mediterraneo alla fine di agosto del 2014, nonostante gli sforzi di salvataggio della marina italiana e della guardia costiera libica. La Libia si affermò come il principale punto di partenza per i migranti che cercarono di raggiungere l'Europa: al 29 agosto del 2014, l'UNHCR stimava che circa 98.000 dei circa 109.000 arrivi in Italia fossero partiti dalla Libia. A fine luglio, 128 migranti, tra cui molti bambini, annegarono al largo di al-Khoms, città portuale della Libia settentrionale. Il 26 agosto del medesimo anno, l'UNHCR riferì che oltre 300 migranti annegarono in tre incidenti distinti nell'arco di una sola settimana, anche al largo di Tripoli<sup>328</sup>. Secondo i dati raccolti dall'Organizzazione Internazionale per la Migrazione, le principali nazionalità censite delle persone sbarcate in Italia, a conferma della natura di *area di transito* della Libia, furono Bangladesh, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Congo, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia e Sudan, mentre furono pressoché assenti i profughi di nazionalità libica<sup>329</sup>.

### **3.2 Le Primavere Arabe: lo stravolgimento degli equilibri politici e sociali nel bacino meridionale del Mediterraneo**

A partire dal 2011 le rivolte si propagarono nel resto dell'Africa settentrionale e, successivamente, in alcuni Governi del Medio Oriente. Nel caso tunisino – che *inaugurò* le Primavere Arabe - le proteste iniziate alla fine del 2010 condussero rapidamente il Paese alla svolta politica: secondo Presidente della Repubblica di Tunisia – succeduto al *Padre della Tunisia*<sup>330</sup>, Habib Bourguiba -, nel gennaio del 2011 Ben Alì fu costretto all'esilio a causa del pericoloso crescendo delle proteste popolari. Nel corso delle successive settimane, il Paese sprofondò nelle conseguenze

---

<sup>328</sup> United Nations Support Mission in Libya”, “Overview of violations of international human rights and humanitarian law during the ongoing violence in Libya”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 4/9/2014, p.8..

<sup>329</sup> M. Zupi, A. Mazzali, S. Hassan (a cura di), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, op. cit., pp.20-21.

<sup>330</sup> Passato e presente 2018/19, “*Bourguiba, il padre della Tunisia*,” RaiPlay, <https://www.raiplay.it/video/2018/11/Passato-e-Presente-Bourguiba-il-padre-della-Tunisia-9c5c7310-7286-4f57-bc7f-71c153f76626.html>.

della rivolta scoppiata nella vicina Libia, che spinse oltre 350.000 profughi a riversarsi nel Paese vicino, attraverso i due punti di frontiera di Dehiba e Ras Djir<sup>331</sup>.

Il rientro improvviso della massa degli emigrati in Libia alimentò la già avviata rottura degli equilibri socioeconomici, soprattutto nelle zone rurali economicamente svantaggiate: in molti contesti, la fine del sistema delle rimesse periodiche alimentato dagli espatriati in Libia, l'aumento della disoccupazione e i sempre più precari bilanci familiari fecero presagire un quadro macroeconomico nazionale e regionale allarmante. Ai massicci flussi di rientro dei migranti tunisini, in aggiunta, si unirono gli altrettanto rilevanti flussi di libici e di migranti di Paesi terzi in fuga: benché la popolazione tunisina avesse dimostrato notevoli capacità di accoglienza e solidarietà, gli oneri gravanti dalla presenza dei tanti migranti di Paesi terzi – che usciti dalla Libia si riversarono nelle aree di frontiera – produssero ulteriori pressioni sul già difficile clima sociale del Paese<sup>332</sup>. Successivamente, anche nel corso dell'altalenante viaggio verso la democrazia avviato dal Paese, il flusso di migranti non si arrestò: continuarono, infatti, gli arrivi dei migranti e richiedenti asilo subsahariani – tra cui somali, sudanesi, eritrei e ivoriani – provenienti dalla Libia e diretti in Tunisia, spinti sia dal timore del clima xenofobico che permase in molte aree del Paese anche dopo la fine del conflitto, sia dalla speranza di raggiungere clandestinamente l'Europa dalla Tunisia. Nel corso del 2011, furono 27.982 i tunisini sbarcati sulle coste italiane, equivalenti a quasi il 45% del totale degli arrivi e con un aumento di più del 4.000% rispetto ai due anni precedenti<sup>333</sup>. La gran parte degli arrivi si registrò nei primi mesi dall'inizio delle rivolte, che segnarono la fase di picco dei flussi verso l'Europa. Nel secondo trimestre del 2011, invece, i flussi si ridussero di circa il 75%, anche a seguito dell'accordo per il rimpatrio siglato tra il Governo di Roma e quello di Tunisi, che coinvolse anche i migranti irregolari dell'Africa sub-sahariana provenienti dalla

---

<sup>331</sup> Secondo i dati forniti dall'OIM, nei primi tre mesi il flusso massiccio di profughi raggiunse varie migliaia di ingressi al giorno, con un picco di circa 7 mila arrivi il 7 marzo 2011, alimentando la crescita della popolazione ospitata nei campi provvisori allestiti alla frontiera, che arrivarono ad ospitare fino a 20 mila rifugiati di Paesi terzi. Solo a partire dal giugno 2011 il flusso medio si ridusse di circa due terzi, per arrivare a poche centinaia nel mese di agosto. In ottobre, le autorità tunisine imposero un blocco ai passaggi di frontiera, riaperto già il mese successivo. Tra novembre e dicembre il flusso, ormai molto meno consistente, registrò poco meno di 3.400 nuovi ingressi totali.

<sup>332</sup> M. Zupi, A. Mazzali, S. Hassan (a cura di), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, op.cit., p.13.

<sup>333</sup> Ivi, p.20.

Libia. In quest'occasione, la priorità di Roma divenne «chiudere il rubinetto» dei nuovi sbarchi: l'intesa, secondo le parole dell'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni, avrebbe consentito «di farlo in piena collaborazione con le forze di sicurezza tunisine, collaborando e fornendo loro tutti i mezzi necessari»<sup>334</sup>. Al termine di una lunghissima trattativa<sup>335</sup>, si sancì l'inizio di una nuova fase di cooperazione tra i due Paesi: per realizzarla, l'Italia donò al Paese nordafricano sei motovedette, quattro pattugliatori ed un centinaio di fuoristrada per consentire alle Forze di polizia tunisine di riprendere i controlli sulle coste, ad allora praticamente inesistente. La Tunisia, di contro, promise l'impegno politico a rafforzare i controlli per evitare nuove partenze e accettare la rapida riammissione dei migranti respinti dalle autorità italiane.

Benché a partire dall'ottobre del 2011 fu registrato un ulteriore decremento degli sbarchi – soprattutto in seguito allo svolgimento delle elezioni in Tunisia e la vittoria del National Transitional Council in Libia -, sporadici arrivi continuarono a interessare le coste meridionali europee, provenienti anche dall'Egitto. Parallelamente alla Tunisia, a partire dal gennaio 2011 anche il Governo del Cairo si trovò a fronteggiare un vasto movimento di protesta che vide il succedersi di episodi di disobbedienza civile, atti di contestazione e insurrezioni popolari. Impernata sul desiderio di rinnovamento politico e sociale contro il trentennale regime del Presidente Muhammad Hosni El Sayed Mubarak, l'ondata di proteste si propagò nei principali centri del Paese e conobbe sviluppi violenti, sfociando in aspri scontri che provocarono numerose vittime tra manifestanti, poliziotti e militari. Come accadde in Tunisia, dove le sollevazioni ebbero come obiettivo la volontà di abbattere il vertice governativo occupato dal profilo dittatoriale di Ben Alì, anche in Egitto elementi quali il repentino aumento dei prezzi dei generi alimentari, la crisi occupazionale, la corruzione dilagante e il generale deterioramento della situazione economica del Paese funsero da veri e propri detonatori della protesta. In quadro sociale sempre più allarmante, i disordini si accompagnarono a una corrente di

---

<sup>334</sup> Ministero dell'Interno, "Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia", Archivio storico, 6/04/2011,

[https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/immigrazione/00073\\_2011\\_04\\_06\\_accordo\\_Italia-Tunisia.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html)

<sup>335</sup> Il colloquio tra il Ministro dell'Interno Roberto Maroni e il collega tunisino Habib Essid durò quasi nove ore.

concittadini in precipitoso rientro dalla vicina Libia<sup>336</sup>, oltre che da una massa altrettanto rilevante di migranti di Paesi terzi che cercarono rifugio oltrefrontiera. Secondo i dati elaborati dall'UNHCR, a partire dallo scoppio delle violenze e l'avvio della crisi libica il 25 gennaio 2011, quasi 475.000 persone entrarono in Egitto dalla Libia, tra cittadini egiziani rimpatriati, profughi libici e cittadini di Paesi terzi. Esattamente come nel caso tunisino, i flussi migratori esercitarono una sensibile pressione sugli equilibri sociali e sui sistemi economici locali, acuendo il complesso intreccio di disordini e tensioni che distinsero la fase del cambiamento politico.

Prima dello scoppio dei disordini, la comunità egiziana era - con circa un milione di residenti - la principale comunità nazionale tra quelle immigrate in Libia. Come nel caso tunisino, il rientro imprevisto e precipitoso di una massa di lavoratori (prevalentemente uomini di età compresa tra i 20 e i 30 anni, con una formazione di scuola secondaria e occupati principalmente nel settore delle costruzioni) rappresentò per alcune comunità locali un drastico cambiamento delle dinamiche economiche. Buona parte dei migranti in Libia, infatti, mantenne stretti legami con la madrepatria, dove in molti casi rimasero le coniugi con i figli: il flusso delle rimesse fu pertanto relativamente elevato e stabile, alimentato dai risparmi regolari, effettuati soprattutto in contanti e riportati a casa in occasione dei frequenti viaggi dei membri della comunità espatriata. Con il rientro della maggior parte della comunità emigrata in Libia, l'importante flusso di risorse finanziarie si interruppe bruscamente, unendosi all'allarmante aumento della massa di popolazione giovane non occupata. L'incerto quadro interno e l'involontario rientro dei lavoratori connazionali dalla Libia alimentarono le pulsioni emigratorie della popolazione, speranzosa di raggiungere nuove e più promettenti destinazioni, come la vicina Europa e i Paesi del Golfo.

Le trasformazioni delle dinamiche migratorie conseguenti agli eventi delle Primavere Arabe coinvolsero anche i migranti e i rifugiati di Paesi terzi presenti in Egitto. Come già analizzato, nel corso del 2011 centinaia di migliaia di persone varcarono le frontiere dell'Egitto per sfuggire alla catastrofe umanitaria in corso in

---

<sup>336</sup> Secondo i dati elaborati dall'OIM, nei tre giorni intercorsi tra il 22 e il 25 febbraio 2011 circa 46.700 cittadini egiziani varcarono la frontiera di Salloum, un piccolo centro sulla costa a circa 500 km da Bengasi, dove erano iniziati gli scontri. Da Salloum passarono la gran parte dei rifugiati in fuga dalla Libia verso l'Egitto, con un flusso particolarmente consistente nella prima settimana e un picco di 12.500 arrivi solamente il 25 febbraio.

Libia. Al flusso di profughi si sovrapposero massicce correnti di migranti, spesso irregolari, provenienti soprattutto dalle regioni dell’Africa subsahariana e dal Medio Oriente, che utilizzarono alcune rotte migratorie – tra cui quella del Sinai settentrionale – nel tentativo di raggiungere l’Europa. I mesi di instabilità, lotta politica e fragilità istituzionale che caratterizzarono la Primavera Egiziana ebbero significative ripercussioni sui migranti e i profughi di Paesi terzi che, benché non sottoposti al difficile regime libico, vissero un notevole peggioramento delle condizioni di vita. Infatti, parallelamente al movimento di protesta contro il regime di Mubarak, nel Paese crebbe anche il latente sentimento xenofobo, cui si accompagnò un sensibile incremento degli episodi di razzismo e di violenza contro gli stranieri, anche da parte delle autorità e delle forze dell’ordine<sup>337</sup>.

Successivamente, nel corso del lento processo di stabilizzazione del quadro istituzionale, in tutta la regione magrebina permase un elevato livello di tensione, aggravato dalla stagnante situazione economica e dalla dilagante disoccupazione: un quadro, questo, che generò una diffusa preoccupazione per il rischio di un possibile aumento dell’intolleranza verso le comunità di rifugiati e migranti (sudanesi, iracheni, somali, ciadiani, nigeriani ed eritrei) - etnicamente e religiosamente variegati al loro interno - presenti nei principali Paesi dell’area. Le gravi carestie, l’instabilità politica, i conflitti, il degrado ambientale e la dilagante povertà che colpirono alcune aree dell’Africa orientale continuarono a tenere alto il tema della protezione e la tutela dei rifugiati e dei migranti presenti in Libia, Tunisia ed Egitto. Parimenti, elevata rimase l’attenzione sull’effetto di tali dinamiche sugli equilibri migratori sia regionali sia quelli che – su una più ampia scala - inevitabilmente, finirono per interessare l’Europa meridionale.

Tra il 2011 e il 2012 le Primavere Arabe si propagarono con un impressionante effetto domino nei Paesi più prossimi all’epicentro degli scontri politici: dopo la Tunisia, l’Egitto e la Libia, la rivendicazione di maggiori libertà individuali, la protesta contro la violazione dei diritti umani, l’opposizione alla corruzione politica, la lotta per la libertà e la democrazia finirono per travolgere – sebbene con diversi

---

<sup>337</sup> M. Zupi, A. Mazzali, S. Hassan (a cura di), *L’impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l’Italia*, op. cit., p.16.



gradi d'intensità e in momenti distinti – anche gli equilibri sociali di Algeria, Giordania, Siria, Yemen, Bahrein, Gibuti, Iraq e Iran (l'unico Paese non arabo coinvolto nell'ondata di proteste); moti minori, infine, colpirono Mauritania, Arabia Saudita, Oman, Sudan, Somalia, Libano, Marocco e Kuwait.

Gli sconvolgimenti politici e sociali che interessarono l'Africa settentrionale – uniti alla perdurante instabilità di alcune aree orientali del continente e alle conseguenze della crisi finanziaria globale - trasformarono il bacino meridionale del Mediterraneo, a un tempo, in meta di destinazione per alcuni e una zona di partenza verso le coste europee per i più *fortunati*. In un contesto particolarmente turbolento, il venir meno delle certezze economiche e della sicurezza sociale alimentarono un movimento di popolazione che ebbe pochi precedenti nel recente passato, composto in buona parte da massicci flussi di migranti lavoratori in cerca di migliori condizioni di lavoro e di vita in Europa. Attraverso i Paesi della costa meridionale del Mediterraneo e del Sahel passarono, infatti, molte delle più importanti rotte migratorie verso l'Europa.

Un primo effetto dell'allentamento del controllo sui movimenti migratori – non ultimo, dovuto al disfacimento dell'ordine interno – fu l'impennata dei flussi *irregolari* in partenza dalle coste tunisine e libiche diretti prevalentemente verso le coste dell'Italia meridionale. La pressione migratoria riguardò, infatti, particolarmente le coste italiane, che rappresentarono il terminale primario della cosiddetta *rotta centrale mediterranea*, utilizzata dai flussi migratori irregolari provenienti dall'Africa attraverso i porti tunisini e libici<sup>338</sup>. Infatti, il numero di registrazioni riferibili alla rotta che fece capo alle coste e alle isole dell'Italia meridionale passò, dai circa 11 mila e 4.500 registrati, rispettivamente, nel 2009 e 2010 ai ben 64.000 del 2011<sup>339</sup>. Se rapportato alle dinamiche dei flussi registrati nel Paese nel corso dei precedenti anni – o, in termini comparati, rispetto a quanto registrato nel medesimo periodo dagli altri Paesi europei affacciati sul Mediterraneo -, il flusso delle migrazioni irregolari via mare dal Nord Africa diretto verso le coste italiane assunse una portata straordinaria. Secondo i dati elaborati da Frontex,

---

<sup>338</sup> Ivi, illustrazione p.18.

<sup>339</sup> Ibidem.

l'Agencia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, la motivazione economica fu il principale fattore che trainò la migrazione di massa proveniente dall'Africa magrebina. Non di meno, un ruolo importante lo rivestirono anche le numerose istanze di asilo presentate dai nuovi arrivati. Il forte incremento dell'arrivo di rifugiati portò l'Italia ai primi posti per richieste di asilo: secondo le stime dell'UNHCR, nel corso del 2011 l'Italia ricevette 34.120 richieste di asilo, con un incremento del 340% rispetto all'anno precedente. Con l'aumento registrato nel 2011, l'Italia passò dal quattordicesimo al quarto posto, dietro Stati Uniti, Francia e Germania, ricevendo circa l'8% del totale di richieste di asilo contabilizzate dalle organizzazioni internazionali<sup>340</sup>. In generale, l'Italia si trovò ad affrontare una situazione inedita rispetto al passato, dettata dal forte incremento di arrivi di rifugiati e di richieste di asilo. Una situazione nuova che, inevitabilmente, mise a nudo le difficoltà e i problemi delle politiche italiane sull'immigrazione, tradizionalmente poco centrate sul profilo dei richiedenti asilo e rifugiati<sup>341</sup>.

Sfruttando il generale venir meno dell'ordine pubblico e l'allentamento del sistema dei controlli che i Governi della regione predisposero prima del 2011, dunque, massicce correnti migratorie provenienti dall'Africa subsahariana transitarono attraverso il Nord Africa per raggiungere le coste dell'Europa meridionale. In questo quadro, la crisi che colpì il mercato del lavoro nord-africano fu probabilmente il fattore *determinante* degli sviluppi sul piano migratorio: la profonda congiuntura politica, istituzionale, sociale ed economica, infatti, fece saltare quel ruolo di "cerniera" che permise di filtrare, rallentare e contenere i flussi migratori che dall'Africa subsahariana si indirizzavano verso l'Europa.

### **L'eco delle proteste: il regime di Bashar al-Assad e l'epocale esodo del popolo siriano**

La brutalità della guerra civile siriana dominò i titoli dei giornali occidentali per lungo tempo. A partire dalla primavera del 2011, il Paese conobbe una delle

---

<sup>340</sup> Ivi, pp.22-23.

<sup>341</sup> Ivi, p.23.

stagioni più buie della storia moderna, nel corso della quale si consumò una tragedia umanitaria che ebbe pochi pari nel secolo.

Il 15 marzo del 2011 ebbe inizio una devastante guerra civile che segnò profondamente il Paese e l'intera regione mediorientale. Reclamando la fine delle pratiche autoritarie dell'ultradecennale Governo di Bashar al-Assad, figlio Hafiz al-Assad – eletto Presidente del Paese nel 1971 -, un vasto fronte di proteste più o meno pacifiche – che ebbero sin dal principio una dimensione settaria<sup>342</sup> - si propagò rapidamente in tutto il territorio siriano. In poche ore, ispirati alle rivolte dei Paesi vicini, i moti incontrarono la feroce repressione dei vertici di potere, che si servirono di mezzi violenti per annientare le manifestazioni, facendo ampio uso di forze di polizia, militari e paramilitari. In verità, a spingere il Paese verso l'instabilità fu una complessa serie di problemi politici ed economici di *lunga data*. In occasione delle elezioni presidenziali del 2000 – in cui era l'unico candidato - Assad prese le redini del padre, avviando il lungo incarico con la reputazione di *modernizzatore e riformatore*. Tuttavia, le speranze suscitate dalla retorica puramente dittatoriale – benché celata da una cornice rinnovata e, apparentemente, progressista - rimasero largamente disattese: in politica, la breve svolta verso una maggiore partecipazione venne rapidamente invertita e sostituita dalle tattiche autoritarie dell'amministrazione del defunto padre, tra cui la censura e la sorveglianza pervasiva, unite alle mai tramontate violenze contro i sospetti oppositori del regime. Sul piano economico, invece, Assad figlio promise di lasciare che i mercati prendessero il posto del “socialismo arabo”, smantellando e privatizzando i monopoli statali: ciononostante, l'ancorché *significativa* liberalizzazione dell'economia nazionale finì per arricchire una rete di capitalisti clientelari fedelmente legati al regime, mentre la fine dei sussidi e dei tetti ai prezzi finì per danneggiare i contadini e gli operai urbani. Alla vigilia della rivolta del 2011, la società siriana era caratterizzata da disuguaglianze sempre più evidenti in termini di ricchezza e privilegi, suddita di un regime repressivo e costretta a condizioni di vita generalmente precarie. Non di meno, la crisi ambientale esacerbò i problemi socioeconomici, ricoprendo ruolo di

---

<sup>342</sup> Molti dei manifestanti appartenevano alla maggioranza sunnita del Paese, mentre la famiglia Assad al potere era composta da membri della minoranza 'Alawita del Paese. Gli 'Alawiti dominavano anche le forze di sicurezza e le milizie irregolari che compirono alcune delle peggiori violenze contro i manifestanti e i sospetti oppositori del regime.

rilievo nella rivolta del popolo siriano: tra il 2006 e il 2010 la Siria dovette affrontare la peggiore siccità della storia moderna del Paese, a cui conseguì una significativa riduzione della produzione agricola, una grave perdita dei raccolti, un sensibile aumento dei prezzi dei cereali e un drammatico aumento delle malattie in età infantile<sup>343</sup>. A fronte delle crescenti difficoltà, circa un milione e mezzo di persone, tra cui intere famiglie di agricoltori ormai ridotti alla povertà, fuggirono in massa dalle campagne per spostarsi nelle baraccopoli urbane, già sovrappopolate dall'arrivo dei profughi provenienti dall'Iraq. Unita a tutti gli altri fattori scatenanti, alle vulnerabilità preesistenti e acute, dunque, la siccità ebbe effetti devastanti, al punto da spingere gli eventi oltre la soglia di non ritorno: nelle periferie caotiche, colme di tensione e caratterizzate da un elevato tasso di disoccupazione, infatti, iniziò a fermentare il senso di protesta che, da lì a breve, traghettarono il Governo di Damasco verso la guerra civile.

Fu nella provincia rurale di Dar'ā, nel sud della Siria - impoverita e gravemente colpita dalla siccità -, che si verificarono le prime grandi proteste nel marzo 2011<sup>344</sup>. Al coro di manifestazioni a favore di riforme politiche ed economiche, della rivendicazione del rilascio dei prigionieri politici e della fine della corruzione, le autorità del regime risposero duramente, effettuando arresti di massa, spari sui manifestanti disarmati, torture, esecuzioni extragiudiziali e veemenze di diverso genere. A differenza dei leader Zine al-Abidine Ben Ali e Hosni Mubarak, infatti, Assad reagì immediatamente ai manifestanti, offrendo solo riforme *simboliche* e ordinando ai servizi di sicurezza di reprimere le proteste con la forza. La brutale violenza della risposta del regime aggiunse slancio alla causa dei manifestanti e nel giro di poche settimane altre simili proteste iniziarono ad apparire nelle città dell'intera Siria. All'aumentare della forza e delle dimensioni delle proteste, il regime rispose con una violenza maggiore: in alcuni casi, ciò significò circondare le città o i

---

<sup>343</sup> Peter H. Gleick, "Water, drought, climate Change, and conflict in Syria", in *Weather, Climate, and Society* vol.6, no.3, Pacific Institute Oakland, California, 2014, pp.331-340.

<sup>344</sup> Oula A. Alrifai, Aaron Y. Zelin, "Protests in Daraa, Syria Undermine Assad's Narrative of Victory", The Washington Institute", 2/4/2021, [www.washingtoninstitute.org](http://www.washingtoninstitute.org), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/protests-daraa-syria-undermine-assads-narrative-victory>.

quartieri divenuti centri della protesta - come Bāniyās o Homs<sup>345</sup> - con carri armati, artiglieria ed elicotteri d'attacco, tagliando i servizi e le comunicazioni alle comunità ribelli, privandole di cibo, acqua, medicine ed elettricità; in risposta, alcuni sostenitori dell'opposizione imbracciarono le armi, prima per difendersi, poi per attaccare le forze di sicurezza del regime. Nel giugno del 2011, la dura repressione attuata dalle truppe e dai carri armati entrati nella città settentrionale di Jisr al-Shugūr provocò la fuga di circa 10.000 profughi verso la Turchia<sup>346</sup>: fu uno dei primi - e dei tanti - esodi di massa del conflitto siriano. Allo stesso tempo, quasi 50.000 residenti fuggirono verso le campagne, dando luogo al più grande spostamento di rifugiati al mondo dalla fine della Seconda guerra mondiale<sup>347</sup>.

Tanto le forze di Assad quanto il puzzle dell'opposizione al regime provocarono la morte di un ingente numero di civili. La morte di circa 1.400 civili a causa delle armi chimiche utilizzate dall'esercito governativo nella sola estate del 2013 mobilitò le potenze mondiali a smantellare l'arsenale chimico del regime. Ciononostante, nel corso dei successivi anni, il Governo di Damasco impiegò armi convenzionali devastanti che causarono a loro volta ingenti vittime tra i civili. Non di meno, il regime fece regolarmente uso di assedi e bombardamenti aerei: secondo gli analisti, queste tattiche di punizione collettiva ebbero lo scopo di aumentare i costi della resistenza per i civili, in modo da spingere i ribelli a cedere, e impedire ai comitati locali di offrire un'alternativa valida alla governance del regime.

Mentre a partire dall'estate del 2011 i vicini regionali della Siria e le grandi potenze mondiali iniziarono spaccarsi in posizioni favorevoli o contrarie a Assad<sup>348</sup>,

---

<sup>345</sup> Sull'assedio della roccaforte ribelle di Homs, "*Homs: Syrian Revolution's Fallen 'Capital,'*" BBC News, 9/12/2015, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15625642>.

Le proteste antigovernative scoppiarono a Homs poche settimane dopo l'inizio dei disordini nella città meridionale di

Dar'ā, a metà marzo 2011. Alla fine di aprile, migliaia di abitanti di Homs avevano preso parte alle manifestazioni, nonostante la brutale repressione da parte delle forze di sicurezza e dei miliziani filo-Assad che provocarono decine di morti.

<sup>346</sup> Martin Chulov and Kareem Shaheen, "Syrian Rebels Hail Fall of Jisr Al-Shughour as Sign of Growing Strength," *The Guardian*, 27/4/2015, sezione World news, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/27/syrian-rebels-hail-fall-of-jisr-al-shughour-as-sign-of-growing-strength>.

<sup>347</sup> Ibidem.

<sup>348</sup> Russia, Iran e Hezbollah (una milizia-partito libanese molto potente) sostennero Assad, mentre i Governi di Ankara, Washington e alcuni Paesi arabi sunniti, specie l'Arabia Saudita e il Qatar, sostennero i ribelli. Nel fronte pro-ribelli, la Turchia fu la componente più attiva, che fornì ampio sostegno logistico, militare ed economico dichiarato.

il popolo siriano si preparava ad affrontare un lungo e difficile esodo. Il conflitto civile siriano costò un prezzo elevatissimo in termini di vite umane: a oltre dieci anni dall'inizio del conflitto, la conta delle vittime della guerra – mai conclusa – suggerisce cifre spaventose. Secondo stime ufficiali, la guerra in Siria provocò oltre 300.000 vittime<sup>349</sup> e quasi 14 milioni tra sfollati interni e profughi, equivalenti a oltre la metà della popolazione siriana prima del 2011<sup>350</sup>.

Quello siriano fu un *esodo epocale*: dal 2011 oltre 7,2 milioni di siriani rimasero sfollati all'interno del loro Paese, dove il 90% visse al di sotto della soglia di povertà<sup>351</sup>. Oltre 5,5 milioni di rifugiati siriani, invece, uscirono dalla Siria per raggiungere i Paesi confinanti: benché avesse avanzato l'istanza di asilo in oltre 130 Paesi e nutrito la speranza di raggiungere l'Europa, la grandissima maggioranza dei profughi siriani finì nei Paesi limitrofi della regione, quali il Libano (1.172.000), la Giordania (630.000), l'Iraq (250.000) e l'Egitto (132.000). La sola Turchia ospitò la popolazione più numerosa di rifugiati siriani, che raggiunse i 3,3 milioni di individui, mentre altri 24.000 siriani si sparsero negli altri Paesi dell'Africa settentrionale. Circa il 92% dei rifugiati fuggiti nei Paesi limitrofi visse in contesti rurali e urbani, mentre solamente il 5% circa visse nei campi profughi. Eppure, la vita al di fuori dai campi profughi non significò necessariamente successo o stabilità: al contrario, oltre il 70% dei rifugiati siriani visse in povertà, con un accesso limitato ai servizi di base, all'istruzione e alle opportunità di lavoro, mentre le prospettive di tornare a casa rimasero diffusamente esigue. Lo sconforto e l'incertezza del futuro stimolarono evoluzioni controverse: fra i profughi si diffusero il lavoro minorile, l'accattonaggio, i matrimoni di minori, mentre – parallelamente alla carenza di fondi per gli aiuti umanitari - crebbe la competizione per le risorse, come l'acqua e l'energia. Nel corso degli anni successivi a un conflitto mai tramontato, milioni di siriani vissero oscillando tra la paura e la speranza, legando le proprie vite alla generosità degli altri,

---

<sup>349</sup> “Behind the Data: Recording Civilian Casualties in Syria,” OHCHR, 11/5/2023, <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/05/behind-data-recording-civilian-casualties-syria>.

<sup>350</sup> Zachary Laub, “Syria’s Civil War: the descent into horror,” Council on Foreign Relations, 14/02/2023, <https://www.cfr.org/article/syrias-civil-war>.

<sup>351</sup> UNHCR, “Syria Refugee Crisis Explained” Unrefugees.org, 13/3/2024, <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/>.

alla disponibilità degli organismi internazionali e dei Governi europei, nonché alle irraggiungibili e illusorie prospettive di pace.

Nel complesso, infine, l'instabilità prodotta dalle sollevazioni popolari finì per acuire la crisi finanziaria ed economica globale in corso: negli anni immediatamente successivi agli scontri, infatti, la regione assistette ad una consistente caduta degli investimenti diretti esteri e delle risorse derivanti dal turismo. Gli effetti collaterali della rivoluzione, la cattiva gestione del periodo di transizione e la diffusa insicurezza, inoltre, finirono per esacerbare il grave problema della disoccupazione, soprattutto giovanile, che figurò tra le principali cause dello scoppio delle rivolte. All'interno di una regione caratterizzata da uno dei più elevati tassi di crescita demografica al mondo e da una forte percentuale di popolazione inferiore ai 25 anni d'età, infatti, i livelli di crescita economica non furono in grado di arginare la dilagante disoccupazione. Per lo più, piuttosto, vennero prodotte opportunità di impiego per lavoratori poco qualificati e con aspettative salariali modeste, che crearono una discrepanza tra i posti di lavoro disponibili sul mercato nazionale e le aspettative della forza lavoro. A tal proposito, le stime elaborate dall'UNHCR con riferimento agli avvenimenti del 2011 mostrarono come solo una piccola parte dei cittadini provenienti dai Paesi coinvolti dai disordini e sbarcati sulle coste europee potessero essere considerati *rifugiati*: piuttosto, si trattò prevalentemente di giovani tunisini, in maggioranza maschi celibi, tra i 20 e i 30 anni di età, che approfittarono della situazione emergenziale per spostarsi in Europa in cerca di migliori condizioni di impiego e, soprattutto, di vita.

Le riflessioni sulle correnti migratorie provenienti dalla regione dell'Africa settentrionale e dal Medio Oriente si legarono a una serie di questioni e, in particolare, al ruolo dell'Unione Europea rispetto all'evoluzione degli eventi. In questo contesto, i media nord africani sottolinearono la logica *repressiva* dell'approccio comunitario che, di conseguenza, si tradusse in una sempre più accentuata previsione di meccanismi di contenimento dei flussi, mentre permase una scarsa attenzione alla tutela dei diritti fondamentali e della libertà di circolazione. Il processo, che escluse la partecipazione della società civile e non propose un approccio globale al problema

– come proposto nelle precedenti riflessioni<sup>352</sup> - utilizzò gli accordi di cooperazione e l'aiuto pubblico allo sviluppo come strumento di “ricatto” e pressione diplomatica per assicurarsi la collaborazione degli Stati d'origine e di transito dei flussi. Le critiche all'azione dell'Europa nell'ambito della gestione della mobilità fecero leva sull'assunto che le migrazioni fossero percepite dai Paesi europei come una minaccia instabilità economica, politica e sociale, da arginare e contrastare attraverso l'adozione di misure drastiche. All'interno di un quadro più ampio, le riflessioni e il dibattito coinvolsero anche la condotta dei Paesi dell'Africa settentrionale nei confronti delle popolazioni immigrate presenti sui loro territori. Come emerso nell'analisi del difficile quadro libico, l'impatto della crisi economica globale nella regione penalizzò le categorie vulnerabili, le cui già precarie condizioni furono esacerbate dall'assenza di legislazioni a tutela dei lavoratori stranieri e dalla mancata applicazione delle leggi sul lavoro da parte dei Governi interessati.

### **3.3 Migranti e rifugiati**

All'approssimarsi dell'analisi della grande crisi migratoria del 2015 è doveroso fare chiarezza sui termini di coloro che di tale evento furono i protagonisti. Nel pieno dell'emergenza, il dibattito pubblico si divise tra attori politici, media e organizzazioni internazionali che utilizzarono sommariamente e indistintamente i termini *migrante* e *rifugiato*, tendendo così a eguagliare le storie – tante e diverse - degli uomini, le donne e i bambini che riuscirono a varcare i confini europei. Di contro, individuare il corretto significato di ciascun termine è indispensabile poiché confonderli può implicare conseguenze giuridiche importanti per rifugiati e richiedenti asilo, oltre che generare fraintendimenti nel dibattito sull'asilo e la migrazione, e di nuovo favorire pericolose generalizzazioni e superficiali approcci di analisi del fenomeno. Fu lo stesso Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ad avvisare dei rischi derivanti dal confondere la linea che separa i rifugiati dagli altri gruppi di migranti: come emergerà dall'analisi seguente, mentre i primi si muovono da un Paese a un altro poiché costretti ad abbandonare la terra nativa per salvare la

---

<sup>352</sup> Si veda “*Tra ambizione e limiti: lo scarto tra i buoni propositi e l'effettiva implementazione delle politiche*”.



propria vita o mantenere la propria libertà, i secondi sono considerati coloro che emigrano per ragioni economiche o sociali con lo scopo di migliorare le loro vite, nonostante – come si vedrà – le ragioni possano essere ben più complesse.

### **Il *migrante***

Nonostante non esista a livello internazionale una definizione giuridica uniforme per il termine *migrante*, si intende per esso chi decide di lasciare volontariamente la propria casa, in modo temporaneo o permanente, sia all'interno di un Paese sia attraverso un confine internazionale, spinto principalmente da quelli che vengono definiti i “fattori di attrazione”, nonché la ricerca di migliori condizioni materiali o sociali o più favorevoli opportunità di lavoro rispetto a quelle presenti in patria. Tra le storie di chi emigra in cerca di migliori condizioni economiche vi rientra, dunque, il “*migrant worker*”, definito dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) come “*uno straniero ammesso dallo Stato ricevente allo scopo specifico di esercitare un'attività economica remunerata all'interno del Paese ricevente. La durata del soggiorno è solitamente limitata, così come il tipo di occupazione che può svolgere*”<sup>353</sup>.

Sono due, dunque, i principali aspetti che contraddistinguono i migranti: la natura *volontaria* della migrazione dal Paese d'origine – e, pertanto, la mancanza di un fattore determinante esterno, o “fattore di spinta”, che è invece alla base della decisione dell'abbandono del proprio Paese da parte del rifugiato - e la possibilità di farvi rientro in condizioni di sicurezza. Ciononostante, occorre riflettere su questi assunti e interrogarsi se l'abbandono della propria casa o del Paese d'origine sia sempre davvero una *scelta volontaria* e se il rientro in patria possa effettivamente essere *sicuro*. Infatti, accanto a chi decide di emigrare per ragioni economiche, di studio o di ricongiungimento familiare, vi sono anche le storie di coloro che fuggono dalle conseguenze drammatiche di disastri naturali, dalle carestie o dalla povertà estrema. Eppure, chi lascia il proprio Paese per questi motivi viene solitamente

---

<sup>353</sup> “Migrant Worker”, [home-affairs.ec.europa.eu, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migrant-worker\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migrant-worker_en).

considerato migrante e, pertanto – nonostante l’indubbio bisogno di assistenza - non destinatario della tutela e della protezione internazionale riconosciute, invece, ai rifugiati. Nella categoria dei migranti vi rientrano anche i migranti climatici, definiti dall’Organizzazione Internazionale della Migrazione (OIM) come “*persone o gruppi di persone che, per motivi impellenti di cambiamenti improvvisi o progressivi dell’ambiente che influiscono negativamente sulla loro vita o sulle loro condizioni di vita, sono costretti a lasciare le loro case abituali, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e si spostano all’interno del loro paese o all’estero*”.

In sostanza, dunque, molti sono i migranti che lasciano il proprio Paese *attratti*, da una parte, da agenti economici e *spinti*, dall’altra, dalla violazione dei diritti economici subiti in patria o dalle conseguenze delle catastrofi climatiche. Pertanto, risulta talvolta difficile accertare se alla base dell’atto dell’emigrazione vi sia un’effettiva *volontà*, intesa come scelta liberamente adottata da chi ha preferito lasciare il proprio Paese, oppure se la *scelta* di emigrare sia maturata da una decisione quasi obbligata. Nel corso degli eventi del 2015, dunque, la vaga chiarezza terminologica associata alla definizione del *migrante* rischiò di trascurare la varietà e la natura degli agenti che talvolta *attragono*, talvolta *spingono* gli individui verso la decisione di emigrare altrove, finendo per comprimere individui con vissuti diversi in un unico, confuso termine. In questo quadro, si fece l’evidenza che il sussistere delle prerogative caratteristiche e distintive del migrante - la natura volontaria dell’emigrazione e la possibilità di rimpatriare in circostanze di sicurezza - potesse talvolta risultare fuorviante e lontano da una realtà ben più complessa: il carattere *volontario* dell’abbandono della terra nativa è spesso eccezionale, mentre la sicurezza del rimpatrio in un Paese lacerato dalla povertà estrema o dai disastri nella natura è un altro assunto soggettabile a dubbio.

Non si può, invece, attribuire lo stesso criterio di analisi al caso dei rifugiati e dei richiedenti asilo, il cui status è chiaramente definito ai sensi del diritto internazionale.

### **La Convenzione di Ginevra del 1951 e la definizione di *rifugiato***

Per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, i rifugiati e i richiedenti asilo costituiscono un gruppo distinto di persone, poiché costrette ad abbandonare i Paesi d'origine a causa di minacce fondate alla loro vita e libertà. Lo strumento giuridico internazionale di riferimento per la protezione dei rifugiati è rappresentato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati - adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi il 28 luglio 1951 – e dal Protocollo di New York del 1967 relativo allo status di rifugiato<sup>354</sup>.

La Convenzione di Ginevra del 1951 venne spesso definita la *pietra miliare* della protezione dei rifugiati, sia per il suo contenuto sia per il numero di Stati aderenti (144<sup>355</sup>): il Trattato rappresentò il tentativo - unico nella storia della normativa internazionale relativa ai rifugiati - di definire il termine *rifugiato*, istituire gli standard internazionali di trattamento per la protezione dei medesimi e stabilire un codice delle responsabilità e dei diritti dei rifugiati. Tra questi ultimi, in particolare, figurano diritti importanti, quali – oltre il diritto alla tutela del Paese ospitante e all'incolumità fisica - l'accesso ai tribunali, la previdenza sociale, l'assistenza, l'istruzione primaria, il lavoro, la documentazione, la libertà di pensiero e di circolazione, la libertà dalla tortura e da trattamenti degradanti. Non da ultimo, la Convenzione istituì i diritti e i doveri conseguenti al riconoscimento della relativa condizione giuridica, nonché gli obblighi assunti dagli Stati contraenti in tal contesto. Fondata sulla base dell'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 - che riconosce il diritto delle persone di chiedere asilo dalla persecuzione in altri Paesi -, oggi la Convenzione delle Nazioni Unite è il fulcro della tutela internazionale dei rifugiati.

Chi è, dunque, un rifugiato? Un elemento chiave della Convenzione è la definizione del concetto di *rifugiato*, contenuta all'articolo 1, il cui carattere generale ne garantisce una portata *universale*. Ai sensi della Convenzione è definito *rifugiato*,

---

<sup>354</sup> UNHCR, "Convention and Protocol relating to the status of refugees", UNHCR (UNHCR 1951), <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

<sup>355</sup> "La Convenzione sui Rifugiati del 1951" UNHCR Italia, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/#:~:text=La%20Convenzione%20sullo%20status%20dei>.

dunque, "chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi"<sup>356</sup>.

In questo quadro, con riferimento ai dati e alle informazioni fornite dall'UNHCR, un rifugiato è una persona costretta a fuggire dal proprio Paese a causa di persecuzioni, guerre, violenze o altre circostanze che minacciano l'ordine pubblico. I rifugiati non possono tornare a casa o hanno paura di farlo e, di conseguenza, hanno bisogno di protezione internazionale. Il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato e requisito essenziale per il riconoscimento del relativo status è il fondato timore di persecuzione personale e diretta nel Paese d'origine del richiedente, a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate. Nonostante non vi sia nella Convenzione la definizione di "persecuzione", si intende per essa la mancanza di protezione offerta dallo Stato di appartenenza, oppure l'azione di agenti non statali quali, ad esempio, gruppi ribelli, comunità specifiche, famiglie o clan, e sette religiose capaci di perseguitare in situazioni in cui il Governo statale è assente o incapace di garantire una protezione adeguata, o addirittura incoraggi tali pratiche.

Alla luce delle circostanze peculiari e pericolose, il rifugiato non può rimpatriare nel Paese di origine in condizioni di sicurezza. Pertanto, le persone per le quali il rifiuto della domanda di asilo ha conseguenze potenzialmente mortali – nonché i *rifugiati* -, hanno diritto a specifiche misure di protezione secondo le vigenti norme del diritto internazionale: l'assistenza può essere fornita da parte degli Stati, dell'UNHCR e delle organizzazioni competenti, come la Croce Rossa Italiana e agenzie di assistenza.

---

<sup>356</sup> "I Rifugiati", UNHCR Italia, <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati/>.

### **Il riconoscimento dello status di rifugiato**

La determinazione dello status di rifugiato non è un procedimento automatico: esso richiede un'accorta disamina delle varie contingenze del richiedente e dei fattori umani a rischio, nonché delle implicazioni derivanti da un possibile diniego della richiesta da parte delle autorità dello Stato a cui spetta tale decisione. All'interno della nozione di rifugiato è contenuta la cosiddetta *clausola d'inclusione*, che contiene le condizioni essenziali per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tra queste figurano alcuni elementi fondamentali, quali il timore fondato di subire una persecuzione per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, la presenza della persona al di fuori del Paese di cittadinanza o, se apolide, al di fuori del Paese di residenza abituale. Infine, vi deve ricorrere l'impossibilità – o la mancata volontà – di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza (o di abituale residenza) a causa di tale timore. La sussistenza di tutti gli elementi essenziali della clausola d'inclusione consente il riconoscimento dello status di rifugiato in favore del richiedente.

Per quanto concerne l'accertamento della sussistenza dei requisiti, e quindi il soddisfacimento della definizione di rifugiato da parte del richiedente della protezione internazionale, né la Convenzione di Ginevra né gli altri strumenti internazionali disciplinano specificatamente il tipo di procedura da seguire per determinare lo status di rifugiato: pertanto, è onere di ogni Stato determinare la procedura più opportuna per la determinazione di tale status. Indipendentemente dalle procedure nazionali stabilite per l'accertamento dello status di rifugiato, l'autorità competente di ogni Stato stabilisce, dopo aver accertato che il richiedente ha dimostrato la sussistenza di elementi che testimoniano l'esistenza di un "fondato timore di persecuzione", una valutazione complessiva della domanda presentata. Come già emerso, la determinazione del "giustificato timore di persecuzione" rappresenta la chiave della definizione, ed implica una decisione basata sulla previsione in merito a cosa potrebbe accadere al richiedente se tornasse nel suo Paese d'origine. Infine, l'autorità nazionale adotta la propria decisione.

Diventa dunque indispensabile che gli Stati, prima di procedere a qualsiasi forma di espulsione o respingimento, si assicurino che gli individui da respingere o espellere non siano (o non saranno) a rischio di subire trattamenti proibiti dalle Convenzioni internazionali. Tuttavia, occorre fare luce su alcune questioni che ostacolano il percorso verso l'ottenimento dello status di rifugiato da parte del richiedente: il fatto che l'onere della prova ricada su colui che avanza la richiesta di protezione internazionale implica che tutti i fatti rilevanti debbano essere forniti dal medesimo. Ciononostante, nella maggior parte dei casi, chi si trova nelle condizioni di fuggire da una persecuzione arriva sprovvisto e incapace di sostenere le proprie dichiarazioni con prove certe e sufficientemente credibili. Inoltre, nei casi di contesti politici e sociali particolarmente obnubilati e impervi è difficile comprovare con rigore tutte le informazioni riferite dal richiedente. Questo meccanismo, di conseguenza, grava anche sull'esaminatore, che ha il compito di utilizzare tutti i mezzi a disposizione per accogliere le prove necessarie al riconoscimento dello status di rifugiati.

### **Non discriminazione, non penalizzazione e non respingimento: i principi cardinali della Convenzione di Ginevra**

La Convenzione di Ginevra del 1951 si fonda su una serie di principi fondamentali, tre in particolare: il principio della non discriminazione, il principio della non penalizzazione e il principio del non respingimento.

In ottemperanza al principio di non discriminazione, le disposizioni della Convenzione devono essere applicate senza discriminazioni di razza, religione o Paese d'origine, ma anche di sesso, età, disabilità, sessualità o altri motivi di discriminazione vietati. La Convenzione prevede, inoltre, il principio di innocenza dei rifugiati che entrano illegalmente nel Paese di rifugio: salvo specifiche eccezioni, i rifugiati non devono essere penalizzati per il loro ingresso o soggiorno illegale: ciò riconosce che la richiesta di asilo può richiedere ai rifugiati di violare le norme sull'immigrazione. Le sanzioni vietate potrebbero includere l'essere accusati di reati di immigrazione o penali relativi alla richiesta di asilo, o l'essere detenuti arbitrariamente solo sulla base della richiesta di asilo. Questo diritto è tutelato

dall'articolo 31 della Convenzione, che statuisce che *“gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari”*<sup>357</sup>. Pertanto, un rifugiato ha il diritto di essere esente da sanzioni riguardanti l'illegalità del proprio ingresso o presenza in un Paese, nella misura in cui esso possa dimostrare di aver agito in buona fede, fuggendo da reali minacce alla propria vita o alla propria libertà, e a condizione che dichiari immediatamente la propria presenza nel Paese terzo.

Infine, il principio più importante sancito dalla Convenzione è il principio del *non-refoulement*, o principio del non respingimento, che istituisce il diritto di un rifugiato a essere protetto contro il rimpatrio forzato, il respingimento o il rinvio al confine. Tale diritto è stabilito dall'articolo 33 della Convenzione: *“Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”*<sup>358</sup>.

In ottemperanza a quanto sancito dall'articolo 33 della Convenzione, quindi, al rifugiato non può essere impedito l'ingresso sul territorio del Paese di arrivo, né può esso essere deportato, espulso o rinvio in un Paese in cui rischierebbe di subire torture, trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti e altri danni irreparabili. Pertanto, non vi può essere l'impedimento di ingresso qualora vi sia una richiesta da parte del rifugiato, né prima dell'esamina da parte dello Stato competente della domanda di asilo da esso avanzata, né qualora tale verifica abbia attribuito al soggetto lo status di rifugiato. Il beneficio derivante dal principio di non respingimento non può, invece, essere fatto valere da un rifugiato che sia ragionevolmente considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui si trova, qualora su di esso penda una

---

<sup>357</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *“Convention and Protocol relating to the status of Refugees”*. UNHCR, p.29, <https://www.unhcr.org/media/28185>.

<sup>358</sup> Emanuele Episcopo, *“Rifugiati: il principio di non refoulement”*. Altalex, 2019, <https://www.altalex.com/documents/news/2019/12/12/rifugiati-principio-di-non-refoulement>.

condanna da un tribunale sicurezza del Paese in cui si trova o una sentenza passata per un crimine particolarmente grave, che potrebbe rappresentare un pericolo per la comunità del Paese ospitante<sup>359</sup>.

Il principio di *non-refoulement*, che trova applicazione nei confronti di chi beneficia dello status di rifugiato e nei confronti di chi potrebbe acquisire tale status, è ormai considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario. A questo proposito si è espresso l'UNCHR, il quale ha ritenuto che il principio in questione, così come contenuto dell'articolo 33 della Convenzione del 1951 e completato dagli obblighi di *non refoulement* previsti dal diritto internazionale dei diritti umani, soddisfi i requisiti della pratica coerente e dell'*opinio iuris*<sup>3</sup>. Di conseguenza, l'implicazione diretta e più importante del carattere consuetudinario della norma è che la stessa è divenuta vincolante non solo per gli Stati aderenti alla Convenzione di Ginevra, ma anche per tutti gli *altri*.

### **3.4 L'Europa cambia volto: la grande crisi migratoria e umanitaria del 2015**

La crisi finanziaria globale del 2008 e il propagarsi delle Primavera Arabe in alcuni Governi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente ebbero effetti catastrofici sui flussi migratori verso l'Europa. Secondo le stime, dal 2009 al 2018 circa 2,1 milioni di migranti utilizzarono le rotte del Mediterraneo per entrare irregolarmente nei Paesi dell'Unione Europea, dando vita al più grande movimento di persone entrate nel Vecchio Continente dalla fine della Seconda guerra mondiale<sup>360</sup>. I conflitti e i disordini civili in Siria, Iraq e Afghanistan – uniti alle perduranti congiunture politiche, economiche e sociali in Iran, Pakistan, Eritrea, Libia e in altri Paesi dell'Africa settentrionale e subsahariana, esacerbarono i già instabili quadri interni, generando un movimento migratorio che, al finire del 2015, rivelò numeri allarmanti.

---

<sup>359</sup> Ibidem.

<sup>360</sup> Phillip Connor, "How Mediterranean igration Patphs to Europe have changed since 2009", Pew Research Center, 18/09/2018, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/09/18/the-most-common-mediterranean-migration-paths-into-europe-have-changed-since-2009/>.



La drammaticità che accompagnò l'esodo dei profughi arrivati in Europa nel corso del 2015 e nei primi mesi del 2016 portò il fenomeno al centro dell'agenda politica comunitaria, mentre il peso titanico dei suoi numeri e le immagini dei corpi senza vita al largo delle coste della *Fortezza Europa* fecero in modo che vi rimanesse per tutto il corso dei successivi mesi. Le espressioni *crisi europea dei migranti* e *crisi europea dei rifugiati* si diffusero nella primavera del 2015, quando il mondo giornalistico e le opinioni pubbliche dei Paesi europei iniziarono a fare i conti con la cruda realtà delle imbarcazioni affondate – e con esse le speranze di una vita migliore per gli oltre tremila migranti che l'Europa non la raggiunsero *mai*<sup>361</sup> – e il vertiginoso aumento dei profughi che percorsero a piedi la *Rotta Balcanica*.

L'Europa cambiò volto quando nel 2015 oltre *un milione* di profughi e migranti varcarono le frontiere degli Stati membri, attraversando sia i confini marittimi sia quelli terrestri. Un lontano tempo espressione della concezione romana del Mediterraneo come uno spazio economico, culturale e politico comune dei popoli, nei mesi più intensi degli sbarchi sulle coste europee “Mare Nostrum” divenne la linea di demarcazione decisa e fatale tra Nord e Sud. Secondo una ricerca condotta dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni a partire dall'anno 2000 quasi 25.000 migranti annegarono nel Mediterraneo, facendo delle sue acque uno dei confini più mortali al mondo. Almeno 3.3000 migranti morirono nelle stesse acque nel 2014, mentre nei primi cinque mesi del 2015 il Mediterraneo mieté oltre 1.800 vite. Chi non venne inghiottito dalle acque del Mediterraneo riuscì a raggiungere le coste europee: solamente tra gennaio e maggio del 2015 arrivarono in Italia, Grecia, Spagna e Malta quasi 80.000 migranti. Una cifra, questa, che entro la fine del medesimo anno avrebbe raggiunto una portata senza precedenti nella storia dell'Unione Europea: in base ai dati dell'UNHCR, al 21 dicembre del 2015 circa 972.500 migranti avevano attraversato il Mar Mediterraneo per raggiungere l'Europa<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> International Organization for Migration (OIM), “Over 3,770 migrants have died trying to cross the Mediterranean to Europe in 2015”, 31/12/2015, <https://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015>.

<sup>362</sup> Jonathan Clayton e Tim Gaynor, “Over one million sea arrivals reach Europe in 2015”, 30/12/2015, <https://www.unhcr.org/news/stories/over-one-million-sea-arrivals-reach-europe-2015>.

## **Il Mediterraneo orientale e l'emergere della *Rotta Balcanica*: la nuova porta d'accesso all'Europa**

Tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015 il succedersi degli eventi nella regione mediorientale portò con sé l'emergere di nuove tendenze migratorie. Una delle implicazioni più rilevanti fu l'affermarsi di nuove rotte percorse da migranti e richiedenti asilo e il ruolo sempre più *centrale* della Turchia, dapprima come Paese di *destinazione* e di *transito* e – in seguito alla Dichiarazione Unione Europea-Turchia del marzo 2016<sup>363</sup> - di trattenimento e rimpatrio dei migranti e i richiedenti asilo allontanati dall'Unione Europea.

Il conflitto in Siria portò la Turchia a diventare il primo Paese d'accoglienza di profughi siriani al mondo: qui, nel 2014 circa due milioni di persone, di cui meno del 10% residente nei campi, gravarono sull'economia, la politica e la società turca. In questo quadro, alla dimensione sempre più allarmante della guerra in Siria si legarono le difficili condizioni dei profughi fuggiti dal Paese e la speranza, divenuta ormai vana, di trovare una sistemazione *sicura* nei vicini Paesi del Medio Oriente. In generale, i milioni di profughi sparsi tra i territori di Turchia, Giordania, Libano ed Egitto vissero un esilio difficile, privi del diritto di lavorare regolarmente, senza l'accesso all'istruzione e, soprattutto, largamente impossibilitati a vedersi riconosciuti dai Governi ospitanti come *rifugiati di guerra*. L'incessante disordine nei Paesi di origine e la precarietà che inflisse il lungo esilio in Turchia – interessata da una crescita *costante* del numero di arrivi - dettarono per molti profughi l'esigenza di proseguire il proprio viaggio.

Nell'estate del 2014 si rafforzarono due rotte che interessarono i confini meridionali dell'Europa: la rotta marittima che dalla Turchia - attraverso il Mar Egeo e le isole greche - collega la regione mediorientale alla Grecia (e quindi all'Unione Europea), e la rotta terrestre, o *Rotta Balcanica*, che dalla Turchia – attraverso la Grecia, la Macedonia, la Bulgaria e i Balcani Occidentali – collega l'area all'Europa nord-Occidentale. Mentre fino al 2014 la maggior parte dei siriani valutò che il

---

<sup>363</sup> L'accordo sui migranti concluso nel marzo del 2016 tra il Governo di Ankara e l'Unione Europea sarà analizzato in un paragrafo dedicato.

miglior modo per arrivare in Europa fosse imbarcarsi dalla Libia per l'Italia, una serie di circostanze influì sul cambio di rotta, trasformando le rotte orientali nella nuova porta d'accesso ai Paesi dell'Unione Europea.

La Rotta Balcanica fu *riscoperta*<sup>364</sup> in parte per necessità e in parte per scelta: da un lato, la precaria situazione in Turchia e la riduzione delle risorse internazionali destinate ai campi profughi rappresentarono per molti siriani una valida motivazione per proseguire il proprio viaggio, via mare o via terra: una scelta, questa, che nel più dei casi si accompagnò alla perdita di speranza sull'eventualità di un imminente ritorno a casa. Inoltre, le limitazioni al rilascio di visti da parte dai Governi dell'Africa settentrionale resero più difficile l'ingresso dei migranti in Libia, mentre l'inarrestabile aggravarsi della guerra civile rese il Paese una meta pericolosa. In questo contesto, dunque, il potenziale della rotta del Mediterraneo centrale quale primario snodo di transito dei flussi migratori diretti verso le coste maltesi e italiane si ridusse significativamente. Contemporaneamente, per i migranti della regione mediorientale la Rotta Balcanica iniziò a figurare come un'opzione significativamente più *sicura* rispetto alla traversata del Mediterraneo centrale: secondo alcune fonti ufficiali, nel corso del 2015 nelle acque del Mediterraneo centrale morirono quasi tremila migranti, tra cui un impressionante numero di bambini; nel corso dei successivi anni fu, infatti, la stessa Organizzazione Internazionale per la Migrazione a individuare il Canale di Sicilia come la rotta *di gran lunga* più pericolosa tra quelle marittime<sup>365</sup>. Non da ultimo, forti delle esperienze condivise sui social network dai migranti che per primi tentarono a piedi la traversata dei Balcani Occidentali, per molti profughi proseguire il viaggio dalla Turchia verso nord – imboccando così la Rotta Balcanica - figurò come un'alternativa significativamente più *economica* rispetto al viaggio fino alla Libia, e dalla Libia in Europa<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> La Rotta Balcanica nacque, in realtà, alcuni anni prima: numeri significativi in termini di flussi migratori vennero registrati già a partire dalla fine degli anni Duemila (nel 2009 si registrarono circa 3.000 persone transitate lungo la Rotta). Si trattò, comunque, di cifre molto distanti da quelle registrate nel corso del 2015 e nei primi mesi del 2016.

<sup>365</sup> L'OIM stimò che nel corso del 2015 i migranti totali morti nel Mediterraneo furono 3.692 (oltre 400 in più in rispetto all'anno precedente): di questi, 2.889 morirono nel Mediterraneo centrale, mentre 731 corpi annegarono nell'Egeo.

<sup>366</sup> Nel 2014 il viaggio dalla Siria alla Libia fu percorso principalmente su strada: il percorso passava per la Giordania, attraversando il deserto del Sinai e terminando nella città di confine egiziana di El Salloum.

Benché il Governo di Ankara avesse negato, alcuni resoconti elaborati sul campo suggerirono che nell'estate del 2014 le autorità di frontiera turche non furono particolarmente *solerti* nel bloccare la partenza di coloro che intrapresero il viaggio verso nord, lungo la Rotta Balcanica, o oltre mare, verso la Grecia. D'altra parte, anche il ruolo degli Esecutivi della regione balcanica fu un fattore decisivo: i Governi di Atene, Skopje, Belgrado e Zagabria, infatti, decisero di allentare i controlli alle rispettive frontiere, facilitando il transito sui rispettivi territori, certi che i flussi avrebbero proseguito la corsa verso le frontiere settentrionali dell'Unione. L'iniziale approccio dei Governi della regione rappresentò, infatti, una peculiarità specifica della Rotta Balcanica: nel corso dei primi mesi dell'emergenza migratoria furono proprio gli stessi Paesi di transito - anziché i trafficanti di esseri umani - a favorire il passaggio e, addirittura, organizzare il trasporto dei migranti verso lo spazio comunitario, attraverso l'implementazione di quello che venne comunemente denominato il *corridoio balcanico*.

L'approccio apparentemente *lassista* dei Governi della regione balcanica rispetto alla questione migratoria fu, in verità, la risposta a una serie di circostanze complesse: trovatisi ad affrontare una situazione inedita ed emergenziale, nei primi mesi del 2015 la reazione degli Esecutivi dell'area fu caotica e caratterizzata da repentini e inaspettati cambi di direzione sul piano della politica migratoria. Sottoposti a una pressione senza precedenti e rispetto alla quale non ebbero alcuna preparazione, i Governi della regione si rifiutarono di diventare Paesi di destinazione finale: la mancata volontà e, soprattutto, l'incapacità di accogliere un numero elevato di migranti e rifugiati furono fattori determinanti nella decisione degli Esecutivi di

---

Questa prima parte del viaggio durava 5 giorni e costava circa 400 euro a persona, destinati al trafficante. L'impotenza del governo libico nel rendere sicuri i propri confini e la presenza di un vasto territorio desertico facilitarono l'ingresso dei siriani nel Paese, ulteriormente incentivato dalla proliferazione di un fitto sottobosco di contrabbandieri e trafficanti di esseri umani. Arrivati in Libia, i profughi siriani cercarono un lavoro o tentarono di proseguire il viaggio verso la destinazione successiva: la ricerca di un trafficante che li assistesse nella traversata verso l'Italia poteva durare alcuni giorni o diverse settimane. La durata complessiva del viaggio raggiungeva i 24 giorni, mentre il costo totale del viaggio cambiò nel corso degli anni: mentre nel 2014 la traversata del Mediterraneo verso l'Italia costava 2.000, nel 2015 i trafficanti chiesero tra gli 800 e i 3.600 euro a persona. Nel complesso, il viaggio dalla Siria all'Italia poteva ammontare a 8.000, 10.000 o 12.000 dollari a persona, incluso nella cifra il prezzo del passaporto falso fornito dai trafficanti. Secondo i dati dell'OIM, circa 2.890 persone morirono sulla rotta del Mediterraneo centrale nel 2014, mentre vennero registrati 153.842 arrivi in Italia nel medesimo anno. Tenuto conto del numero di persone rimandate indietro o rimaste prive di un posto sulla nave, il tasso di sopravvivenza della traversata - e quindi la probabilità di arrivo in Italia - fu del 75%.

porsi in prima linea nell'agevolare il *transito* dei migranti all'interno dei rispettivi territori, facilitandone il passaggio verso nord. Nel corso del 2015 centinaia di migliaia di migranti e rifugiati attraversarono i territori di Grecia, Macedonia, Serbia e Croazia, prima di giungere in Slovenia e in Austria: lungo questo corridoio sorsero campi profughi di transito, stazioni dei treni ad hoc,

campi di emergenza, centri di distribuzione di alimenti e vestiti e cliniche mediche improvvisate. Fondamentale, in questo contesto, fu il supporto fornito non soltanto dalle organizzazioni non governative, ma anche il sostegno umanitario della società civile locale e internazionale, che dimostrarono profonda solidarietà nei confronti dei transitanti.

Nel corso del 2015 e nei primi mesi del 2016 il corridoio marittimo del Mediterraneo orientale e quello terrestre dei Balcani Occidentali si affermarono come le rotte più trafficate percorse da migranti e profughi: secondo fonti autorevoli, oltre 861.630<sup>367</sup> persone raggiunsero l'Europa percorrendo le rotte orientali entro dicembre del 2015, mentre si ridusse – benché *leggermente* - il numero di persone che attraversarono il Nord Africa verso l'Italia, passando dalle oltre 170.000 del 2014 alle circa 150.000 l'anno successivo. Solamente in Grecia gli arrivi passarono dai circa 43.000 del 2014 agli oltre 750.000 nel 2015: insieme a quello di Roma, all'interno della Comunità Europea il Governo di Atene sostenne lo sforzo più ingente nell'accoglienza e l'assistenza verso migranti e profughi.

La regione dei Balcani Occidentali, divenuta tra l'inizio degli anni Novanta e i primi anni Duemila l'epicentro di nutrite correnti migratorie irregolari e di richiedenti asilo in fuga dalla guerra civile, divenne a sua volta un corridoio di transito per i flussi migratori extraeuropei diretti verso i Paesi dell'Europa nord-occidentale. Da area di conflitto e instabilità sia congiunturali sia strutturali, dunque, a partire dal 2015 i Balcani Occidentali divennero una zona di transito dei flussi migratori, la cui importanza non poté passare sottotraccia a Bruxelles. Lungo i confini orientali dell'Europa, infatti, si giocarono partite importanti: tra queste, il destino stesso dell'Europa e l'*identità* di un progetto, quello europeo, che nel pieno della crisi umanitaria del 2015 iniziò a rivelare pericolose fragilità. In un contesto

---

<sup>367</sup> Fonte: UNHCR <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#>>.

profondamente mutato, i Balcani Occidentali si posero al centro di importanti trasformazioni politiche, economiche e sociali, che concorsero a ridefinire il loro rapporto con le Istituzioni comunitarie. Come rivelerà l'analisi in seguito, la gestione delle frontiere giocò un ruolo di primo piano nella definizione dei rapporti politici ed economici tra Bruxelles e la regione balcanica: per lungo tempo relegati alla sala d'attesa dell'Unione Europea, i Paesi dell'area balcanica ebbero ragione di temere che la rinnovata attenzione di Bruxelles nei loro confronti si sarebbe rilevata solo un'apertura strumentale al controllo dei flussi dei migranti, mentre la promessa dell'ambita adesione rimase solo nelle *intenzioni*, ammesso che Bruxelles ne avesse mai davvero nutrite nei confronti del profondo sud-est europeo.

Sulla base dei dati condivisi da Frontex, quella siriana (47%), afghana (24%), irachena (15%), pakistana (5%), iraniana (3%), palestinese (1%) e algerina (1%) furono le nazionalità dominanti dei flussi migratori registrati dalle autorità greche nel 2015. Nel caso italiano, invece, si rilevarono delle differenze in termini di nazionalità dei migranti: qui, dominanti furono le nazionalità di nigeriani (21%), eritrei (11%), guineani (7%), ivoriani (7%), gambiani (7%), senegalesi (6%), maliani (6%), sudanesi (5%), bangladesi (4%), somali (4%) e altri (22%)<sup>368</sup>: a conferma, una volta di più, di come le guerre e il deterioramento degli equilibri politici, sociali ed economici ai confini meridionali dell'Europa e in alcune regioni dell'Africa avessero svolto un ruolo di *primo piano* nell'alimentare il fenomeno emigratorio. Secondo i dati elaborati dell'European Asylum Support Office<sup>369</sup>, nel corso di tutto il 2015 in Europa<sup>370</sup> furono presentate 1.349.638 domande di asilo<sup>371</sup>, oltre il doppio rispetto alle istanze avanzate nel 2014.

---

<sup>368</sup> Corte dei conti Europea, Relazione speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, no.6, 2017, p.10.

<sup>369</sup> <https://euaa.europa.eu/it>.

<sup>370</sup> Gli allora 28 Paesi dell'Unione Europea, Svizzera, Islanda, Norvegia, Lichtenstein).

<sup>371</sup> Questo dato si basa sui dati mensili forniti da 30 Paesi dell'UE+ per gennaio-agosto, 29 Paesi per settembre, 28 Paesi per ottobre-novembre e 27 Paesi per dicembre.

### 3.5 La risposta comunitaria all'emergenza migratoria: l'Agenda Europea sulla Migrazione del 2015 tra propositi e limiti

In autunno, l'ormai inarrestabile flusso di migranti provenienti dalla Rotta Balcanica destò l'allarmata attenzione di Bruxelles. Benché l'allora Presidente della Commissione Europea, Jean Claude Juncker, avesse evidenziato l'urgenza di fornire una risposta “*rapida, determinata ed esauriente*” all'emergenza migratoria in Europa<sup>372</sup>, l'arrivo incontrollato e mal distribuito di migranti e profughi aveva già aperto profonde crepe negli equilibri della Comunità. In questo quadro, le parole pronunciate da Juncker nel discorso annuale sullo stato dell'Unione furono emblematiche: “*L'Unione Europea non si trova in una buona situazione. Vi è una mancanza di Europa in questa Unione e una mancanza di Unione in questa Unione*”<sup>373</sup>. In verità, le difficoltà derivanti dalla gestione delle frontiere e dalla riallocazione dei richiedenti asilo furono solo il principio di una situazione ben più complessa: nel corso dei successivi mesi, infatti, tali temi divennero terreno di confronto – e *scontro* – tra gli Esecutivi della Comunità, ciascuno impegnato a fronteggiare – o schivare - le tante implicazioni di un fenomeno divenuto, al finire del 2015, *irreversibile*.

Nel corso dei mesi precedenti, sotto la leadership del Presidente della Commissione Juncker, la questione migratoria acquisì un'importanza preminente nell'agenda politica di Bruxelles. Nella Riunione Straordinaria del Consiglio Europeo del 23 aprile 2015, che ebbe inizio con un minuto di silenzio in memoria delle vittime del naufragio avvenuto solo pochi giorni prima nel Canale di Sicilia<sup>374</sup>, i Leader dell'Unione concordarono quattro settori d'intervento prioritario: lotta decisa alla tratta e al traffico di migranti, prevenzione dei flussi migratori irregolari, rafforzamento della solidarietà e della responsabilità interne e, non ultimo,

---

<sup>372</sup> BBC News, “Migrant crisis: EU's Juncker announces refugee quota plan”, 9/9/2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>.

<sup>373</sup> Commissione europea, Direzione generale della Comunicazione, Juncker, J., *Stato dell'unione 2015*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/984210>.

<sup>374</sup> La tragedia nel Canale di Sicilia provocò la morte di 58 vittime *accertate*, mentre altre fonti ne stimarono oltre 500. I superstiti furono 28, mentre i dispersi *presunti* furono tra i 700 e i 900 migranti. Nel complesso si stimarono circa 1.100 vittime. Fu una delle più gravi tragedie marittime nel Mediterraneo dall'inizio del XXI secolo.

potenziamento della presenza in mare dell'Unione<sup>375</sup>. La Dichiarazione del Consiglio Europeo e la Risoluzione del Parlamento Europeo seguita pochi giorni dopo denotarono un consenso, ampio e condiviso, sulla necessità di agire rapidamente per salvare vite umane e intensificare l'azione della Comunità.

Il Piano di intervento delineato dai Leader trovò concreta espressione nella ricca e *ambiziosa* Agenda Europea sulla Migrazione<sup>376</sup>, presentata dalla Commissione nel maggio 2015. Dopo lunghi e difficili negoziati tra i Paesi europei, l'Agenda fu il *primo* tentativo della Comunità di affrontare il dramma di migliaia di profughi che, a rischio della loro vita, tentavano di solcare il Mediterraneo. In questo quadro, le Parti abbozzarono un programma intenso, la cui azione mirò a ricoprire un'ampia serie di aspetti: tra questi, prioritaria figurò l'intensificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare, da realizzarsi attraverso il ripristino del livello di intervento che distinse l'operazione italiana *Mare Nostrum*<sup>377</sup>, triplicando la dotazione delle operazioni congiunte *Triton* e *Poseidon* di Frontex, che coprono rispettivamente il Mediterraneo centrale e quello orientale<sup>378</sup>. Il potenziamento dei programmi in mare mirò ad aumentare sia la *capacità* sia la *portata geografica* delle operazioni, consentendo a Frontex di agire su un duplice piano: da un lato, coordinare il sostegno operativo alle frontiere degli Stati membri soggetti alla pressione migratoria e, dall'altro, salvare i migranti in mare<sup>379</sup>.

Oltre allo smantellamento delle reti criminali e dei trafficanti – da realizzarsi attraverso l'identificazione, la cattura e la distruzione sistematica delle imbarcazioni da essi utilizzate<sup>380</sup> e il coinvolgimento dell'Europol<sup>381</sup> - la collaborazione con i Paesi

---

<sup>375</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Riunione Straordinaria del Consiglio Europeo, 23/04/2015 – Dichiarazione, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

<sup>376</sup> COM(2015) 240 final, Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Agenda Europea sulla Migrazione", Bruxelles, 13/05/2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

<sup>377</sup> Si riveda la nota a piè di pagina a pagina 135.

<sup>378</sup> In quanto operazioni coordinate da Frontex collegate alla difesa delle frontiere esterne, *Triton* e *Poseidon* costituirono uno sviluppo dell'Acquis di Schengen.

<sup>379</sup> COM(2015) 240 final, *op. cit.*, p.4.

<sup>380</sup> *Ibidem*.

<sup>381</sup> L'Agenda del 2015 prevede l'immediato potenziamento dell'allora neocostituita squadra operativa congiunta per l'informazione marittima (JOT MARE) e il relativo punto focale sul traffico di migranti, che avrebbe creato un punto di accesso unico per la cooperazione tra agenzie in materie di traffico di migranti.



terzi per la gestione *a monte* della questione migratoria – da raggiungere attraverso l'intensificazione dei programmi di sviluppo e protezione regionale per i Paesi dell'Africa settentrionale, il Corno d'Africa e l'area mediorientale<sup>382</sup> - l'Agenda sulla Migrazione del 2015 introdusse un nuovo meccanismo, la cui analisi è meritevole di particolare attenzione.

L'Agenda Europea sulla Migrazione prevede l'adozione dell'"*hotspot approach*", un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" - o *hotspot* -, definiti dall'Esecutivo comunitario come una "*zona di frontiera esterna dell'Unione Europea interessata da una pressione migratoria sproporzionata*"<sup>383</sup>. L'attuazione del nuovo meccanismo di protezione civile, determinante nella gestione dei flussi migratori, coinvolse sin dall'inizio una serie di attori importanti, quali Frontex, l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO)<sup>384</sup> e l'Europol, la cui azione coordinata e sinergica avrebbe consentito di condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. Sulla base di questo approccio vennero istituiti cinque punti di crisi sulle isole greche di Leros, Samos, Chios, Kos e Lesbos, i principali luoghi di arrivo dei migranti e i profughi che imboccavano la traversata dell'Egeo dalla Turchia. Per coloro che avessero presentato domanda di asilo, il nuovo meccanismo prevede l'ammissione immediata in una procedura di asilo, cui avrebbero contribuito le squadre di sostegno dell'EASO, trattando le domande quanto più *rapidamente* possibile. Per coloro che non avessero necessitato di protezione internazionale, l'Agenda prevede il sostegno di Frontex agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> L'Agenda sulle Migrazioni del 2015 prevede una prima assegnazione di 30 milioni di euro ai programmi di sviluppo e protezione regionale.

<sup>383</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, no.6, 2017, p.14.

<sup>384</sup> European Asylum Support Office (EASO).

<sup>385</sup> "L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. I lavori delle agenzie saranno complementari. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari. Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda Europea sulla Migrazione, 5.2015 COM(2015) 240 final, p.6.

A tal proposito, all'interno del Programma del 2015 anche il tema dei rimpatri acquisì un certo grado di rilevanza. Riconoscendo il funzionamento *imperfetto*<sup>386</sup> del sistema di rimpatrio dell'Unione Europea<sup>387</sup>, l'Agenda sottolineò l'urgenza per la Comunità di “*usare tutte le leve e gli incentivi di cui dispone*”<sup>388</sup> per sviluppare la capacità di gestione dei rimpatri dei Paesi interessati, promuovendo – ove necessario - campagne di sensibilizzazione e sostegno alle misure di reintegrazione. In verità, anche nel corso dei successivi mesi il problema si rivelò complesso, poiché – almeno parzialmente – non dipese sempre solo dalla volontà delle singole autorità nazionali. Mentre tra il 2013 e il 2017 l'Italia rimpatriò solamente il 20% dei migranti destinatari di un provvedimento di espulsione, il Governo di Berlino riuscì a rimpatriarne quasi l'80%. Tuttavia, l'Italia emesse decreti di espulsione in massima misura nei confronti di migranti di nazionalità africana, provenienti da Paesi con i quali il Governo di Roma ebbe *pochi* accordi, o che non rispettarono quelli stipulati: tra il 2013 e il 2017 l'Egitto rimpatriò il 43% delle persone formalmente espulse dall'Italia, la Tunisia il 31%, mentre quasi tutti gli Stati subsahariani (quali Senegal, Gambia, Sudan e Costa d'Avorio) registrarono tassi di rimpatrio inferiori al 10%<sup>389</sup>.

Di capitale importanza nel Programma del 2015 furono gli aiuti comunitari alla cooperazione esterna e l'intensificazione della cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori. A tal fine, l'Agenda - ricordando l'avvenuto stanziamento di 79 milioni di euro avvenuto a partire dal 2014 a favore del Governo di Ankara - prevede un importante progetto di potenziamento della cooperazione esterna attraverso una dotazione di bilancio di 96,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020<sup>390</sup>. Tra le più importanti misure decise nel corso di tale periodo vi fu – in occasione del vertice sulla migrazione tenutosi a La Valletta il 12 novembre del 2015 - l'istituzione del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione Europea per l'Africa, nato con l'obiettivo di contribuire ad affrontare le cause profonde della

---

<sup>386</sup> Nel 2013 solamente il 39,2% delle decisioni di rimpatrio emesse dalle autorità nazionali degli Stati membri venne effettivamente eseguito.

<sup>387</sup> Rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo furono respinte.

<sup>388</sup> COM(2015) 240 final, *op. cit.*, p.11.

<sup>389</sup> Vi sono, in questo quadro, anche importanti ragioni di natura economica: Euroobserver calcolò su dati Frontex che ciascun migrante rimpatriato costa a un Paese europeo in media 5.800 euro. Dunque, espellere i circa 120.000 migranti a cui, dal 2013, fu intimato di lasciare il Paese, e che non lo fecero, costerebbe all'Italia circa 700 milioni di euro.

<sup>390</sup> COM(2015) 240 final, *op. cit.*, p.9.

destabilizzazione, dello sfollamento e della migrazione irregolare nei Paesi di origine, di transito e di destinazione, promuovendo opportunità economiche e pari opportunità, nonché sicurezza e sviluppo.

L'Agenda Europea sulla Migrazione, inoltre, puntò i riflettori su un'altra questione particolarmente importante: la riallocazione. Nel corso dell'emergenza migratoria, le strutture di accoglienza e trattamento degli Stati in prima linea iniziarono a mostrare i propri limiti: a questo proposito, ribadendo – in linea con le disposizioni contenute nel Regolamento di Dublino<sup>391</sup> - che il primo Stato membro di accoglienza sarebbe divenuto esso stesso *competente* per l'esame della domanda di asilo, l'Agenda sottolineò la necessità per l'Unione di dotarsi di un sistema permanente per la *condivisione* e l'*equa distribuzione* tra i Membri delle responsabilità derivanti dalla gestione dei sempre più numerosi rifugiati e richiedenti asilo<sup>392</sup>.

Stante la disposizione contenuta nel Regolamento di Dublino, infatti, solo un ristretto numero di Stati membri dovette occuparsi della vasta maggioranza dei richiedenti asilo: un sistema, questo, che inevitabilmente finì per mettere a dura prova la capacità dei sistemi di asilo degli Stati membri maggiormente impegnati nell'emergenza. Alla luce delle profonde disparità esistenti tra gli Stati della Comunità in termini di contributo all'accoglienza e al reinsediamento di migranti e rifugiati<sup>393</sup>, nonché della *sproporzionata* pressione esercitata dal fenomeno sui sistemi nazionali di asilo, dunque, l'Agenda prevede per la Commissione la presentazione di una raccomandazione contenente un Programma di Reinsediamento volto a offrire 20.000 posti, da applicarsi a *tutti* gli Stati membri secondo criteri di distribuzione quali PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati<sup>394</sup>. Inoltre, prima che nell'aprile del 2016 la

---

<sup>391</sup> 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) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

Il Regolamento di Dublino fissa criteri e i meccanismi per stabilire a quale Stato membro spetti esaminare una domanda di protezione internazionale; in linea di principio, si tratta del primo paese di ingresso nell'Unione Europea.

<sup>392</sup> COM(2015) 240 final, *op. cit.*, p.5.

<sup>393</sup> Dettato anche, ma non solo, da contingenze meramente geografiche.

<sup>394</sup> COM(2015) 240 final, *op. cit.*, p.6.

Commissione Europea presentasse una serie di proposte per riformare il sistema europeo comune di asilo<sup>395</sup>, già nel corso del 2015 l'Esecutivo comunitario propose di ricorrere al sistema di risposta di emergenza previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>396</sup>: una proposta, questa, che condusse a due decisioni da parte del Consiglio - adottate nel settembre del 2015<sup>397</sup> - che istituirono un sistema temporaneo di riallocazione. Tale sistema mirò a ricollocare, dalla Grecia e dall'Italia ad altri Stati membri, nel periodo tra settembre del 2015 e settembre del 2017, circa 160.000 richiedenti protezione internazionale. Gli Stati di destinazione sarebbero poi divenuti *responsabili* dell'esame delle domande di asilo. Tuttavia, come emergerà nella sezione finale del paragrafo, nella *realtà* le quote di riallocazione vennero largamente disattese, mentre la solidarietà tra gli Stati membri rimase un progetto dalla dubbia efficacia.

Non ultimo, l'Agenda sull'Immigrazione del 2015 non poté trascurare un aspetto che nel corso dei mesi più *caldi* dell'emergenza migratoria assunse un'importanza impellente: la gestione delle frontiere esterne. Ancora disomogenea e basata su un mosaico di documenti e strumenti settoriali, la costruzione di frontiere *esterne* solide e coerenti avrebbe impegnato le Istituzioni comunitarie per tutto il corso dei successivi mesi. Di fondamentale importanza, in particolare, figurò il compito della Comunità di assistere i Paesi terzi nello sviluppo di soluzioni proprie per la gestione delle frontiere nazionali, nonché quello di rafforzare la capacità dei Paesi dell'Africa settentrionale di intervenire per salvare i migranti in pericolo. La

---

<sup>395</sup> COM(2016) 197 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", Bruxelles, 06/04/2016. In questa comunicazione, la Commissione illustra alcune opzioni per un sistema equo e sostenibile di ripartizione dei richiedenti asilo tra Stati membri, per una ulteriore armonizzazione delle procedure e delle norme di asilo, e per il potenziamento del mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

<sup>396</sup> Articolo 78, paragrafo 3, del TFUE: "*Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo*".

<sup>397</sup> Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 (GU L 239 del 15.9.2015, pag. 146) e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 80) che istituirono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. In origine, le due decisioni prevedono che 160.000 persone avrebbero dovuto essere ricollocate dall'Italia, dalla Grecia e dall'Ungheria; in seguito, la cifra venne rivista in 10.000 persone, unicamente dall'Italia e dalla Grecia. In base a dette decisioni, la ricollocazione sarebbe stata applicata unicamente ai migranti cittadini di Paesi per i quali il "tasso di riconoscimento", in termini di decisioni di concessione della protezione internazionale, fosse [almeno] pari al 75 % in base agli ultimi dati Eurostat.

gestione della frontiera *europea*, divenuta con irreversibile slancio una responsabilità comune tra i Paesi membri - oltre che un improcrastinabile priorità nell'agenda politica di Bruxelles -, pose i riflettori sul ruolo *cruciale* dei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, nonché sull'importanza di adottare un approccio quantomai *cooperativo* con i Governi interessati. Su questo assunto, e sulla consapevolezza dell'importanza della Turchia nella gestione dell'emergenza migratoria del 2015 e dei primi mesi del 2016, i Paesi dell'Unione Europea posero le basi per il coinvolgimento dell'Esecutivo di Ankara nel *contenimento* e la *riammissione* dei migranti: uno sforzo, questo, coronato con la Dichiarazione conclusa tra le Parti il 18 marzo del 2016.

La Commissione Europea e le pertinenti Agenzie comunitarie<sup>398</sup> – la cui capacità d'intervento dipese fortemente dalle risorse stanziare dagli Stati membri - sostennero gli sforzi dei Governi maggiormente colpiti dall'emergenza migratoria fornendo esperti, risorse finanziarie e tecniche, consulenza e coordinamento<sup>399</sup>. Nel caso di Atene, l'Esecutivo comunitario riferì di aver assegnato oltre 352 milioni di euro di finanziamenti d'emergenza dall'inizio del 2015, oltre ai 192 milioni di euro di aiuto umanitario: i progetti approvati dalla Commissione inclusero la fornitura di ripari ed alloggi, pasti, assistenza sanitaria, lavori di costruzione di sistemi idrici e igienico-sanitari, trasporto dai punti di sbarco agli hotspot, potenziamento della capacità delle autorità greche in materia di rilevamento delle impronte digitali e aggiornamento degli esistenti sistemi informatici utilizzati dalla polizia ellenica per la procedura di registrazione. Nel caso italiano, invece, al finire del 2016 le spese rendicontate dalla Commissione nell'ambito del sostegno di emergenza ammontavano a 62,8 milioni di euro<sup>400</sup>.

Nonostante l'impegno dimostrato dalle Istituzioni comunitarie durante i mesi più difficili della crisi migratoria, tuttavia, risultò evidente che la congiuntura aveva colpito l'Europa in un punto debole: essa coinvolse non solo i Balcani Occidentali, i

---

<sup>398</sup> Le Agenzie dell'Unione Europea, in base al rispettivo mandato ed alle rispettive competenze, fornirono sostegno specifico agli Stati membri ospitanti, inviando squadre di esperti messi a disposizione da altri Stati membri.

<sup>399</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, no.6, 2017, punto V, p.7.

<sup>400</sup> Ivi, p.24.

cui Esecutivi si rivelarono impreparati e mal equipaggiati per affrontare una crisi migratoria di *tale* gravità, ma soprattutto il Governo di Atene, le cui coste – ampie, disperse e porose - divennero il primo punto di approdo delle centinaia di migliaia di migranti e profughi provenienti dalla Turchia. In condizioni impervie, la geografia del Paese rese pressoché *impossibile* il controllo capillare dei confini sull'Egeo, mentre l'incessante aumento degli sbarchi causò rapidamente il superamento della capacità di accoglienza degli *hotspots*, costretti a fronteggiare – con i mezzi e le risorse disponibili - una vera e propria *crisi umanitaria*.

Concepito come *risposta immediata* per fornire sostegno operativo e assistenza alla Grecia e all'Italia - gli Stati membri in prima linea nell'emergenza migratoria -, l'approccio basato sui *punti di crisi* incontrò una serie di ostacoli operativi: furono le condizioni difficili e continuamente mutevoli, il carattere improvvisato delle strutture<sup>401</sup>, l'allungamento delle tempistiche impiegate per la loro installazione e, non di meno, l'*impressionante* numero di arrivi via terra e via mare a limitarne sensibilmente la resa, ostacolando gli sforzi degli attori operanti sul campo. In molti casi, la registrazione e l'indirizzamento dei migranti verso le pertinenti procedure di *follow up*<sup>402</sup> si rivelarono pratiche eccessivamente complesse e tutt'altro che rapide, sulla cui esecuzione gravarono il generale sovraffollamento delle strutture, il carente coordinamento delle responsabilità a livello locale, nazionale e comunitario e, non ultima, la sistemica debolezza dei sistemi nazionali di asilo, soprattutto nel caso greco. Malgrado l'ingente sostegno da parte dell'Unione, alla fine del 2016 in entrambi i Paesi le strutture di accoglienza risultavano ancora inadeguate a ricevere in modo appropriato lo spaventoso numero di migranti in arrivo<sup>403</sup>: tanto in Grecia quanto in Italia, in aggiunta, permase una carenza di strutture adatte ad alloggiare

---

<sup>401</sup> Sia in Grecia sia in Italia la scelta dell'ubicazione delle strutture hotspot tenne conto dei principali punti di ingresso e della disponibilità di preesistenti strutture.

<sup>402</sup> Dopo esser stati oggetto di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali, i cittadini di Paesi extra-UE giunti nel territorio dell'Unione Europea in modo *irregolare* dovrebbero essere poi indirizzati verso una delle tre procedure seguenti: il sistema nazionale di asilo del Paese di arrivo (se il migrante presenta domanda d'asilo e si ritiene che necessiti di protezione internazionale); il sistema di ricollocazione di *emergenza*: meccanismo temporaneo mirante a redistribuire le persone in evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire un'equa condivisione dell'onere tra gli Stati membri e far diminuire la pressione sugli Stati membri in prima linea. Oppure, in ultimo, il sistema di rimpatrio (*return system*), qualora il migrante non richiede protezione internazionale o se si ritiene che non necessiti di protezione internazionale.

<sup>403</sup> Nel giugno 2016, la Commissione valutò gli hotspot greci: essi fornivano una capacità di accoglienza di un totale di 7.450 persone, assolutamente insufficiente ad accogliere il numero di migranti in arrivo.

minori non accompagnati e a trattare tali casi in linea con le norme internazionali<sup>404</sup>. In un già difficile quadro, gravarono anche i ritardi nell'avvio dell'attuazione dei fondi e nell'istituzione dei necessari sistemi di gestione e controllo, nonché le limitazioni dei bilanci nazionali per il cofinanziamento delle spese dell'Unione Europea. Non da ultimo, nel complesso quadro della Grecia, il coordinamento degli hotspot rimase *frammentario* e caotico: benché si fosse stabilito che la gestione complessiva degli hotspot rientrasse nella responsabilità delle autorità centrali degli Stati membri, le autorità di Atene mancarono di assumerne a pieno la titolarità, provocando ulteriori disagi al difficile operato delle strutture.

D'altra parte, anche il meccanismo di solidarietà - alla base del programma per la ricollocazione di emergenza in favore dei Governi di Atene e Roma - stentò a decollare: sulla gravissima situazione in cui versavano la Grecia e l'Italia - una *stortura* prodotta dal Sistema di Dublino, che tese a sovraccaricare le strutture di accoglienza dei Paesi di frontiera - gravò ulteriormente la decisa opposizione mostrata da alcuni Stati membri. I solamente 33.846<sup>405</sup> richiedenti asilo *effettivamente* ricollocati<sup>406</sup>, disordinatamente ed episodicamente, furono il risultato evidente del fallimento della misura: un insuccesso, questo, che mise a nudo i retroscena di un'Unione che, nel corso dei successivi mesi, si sarebbe rivelata pericolosamente carente di cooperazione e fratellanza. Le nuove *cortine di ferro* sorte tra i confini meridionali dell'Europa ne furono un'anticipazione.

In questo quadro, la logica di Dublino - colonna portante del sistema europeo di asilo - procurò una serie di implicazioni per gli Stati costituenti il confine meridionale dell'Unione: sui loro Governi gravò l'onere di identificare tutti i migranti arrivati illegalmente, analizzare le istanze d'asilo, respingere quanti non rientrassero nei parametri del diritto d'asilo e inserire nei programmi di protezione coloro le cui domande avessero conseguito un riscontro positivo. Inevitabilmente, dunque, l'onere economico e sociale derivante da tali obblighi risultò sensibilmente sproporzionato tra i Membri, favorendo l'emergere di circostanze ad elevata criticità per le autorità

---

<sup>404</sup> Nel periodo 2015-2016 furono circa 170.000 i minori non accompagnati che presentarono domanda di asilo in Europa.

<sup>405</sup> Dato aggiornato al maggio 2023.

<sup>406</sup> Equivalenti a meno del 2% del totale delle quote di ricollocazione.

dei Paesi di confine, per gli equilibri all'interno della Comunità e, non ultimo, per gli stessi migranti.

Nel complesso, l'immediata risposta che la Comunità Europea tentò di fornire alla grave emergenza migratoria che minacciava i suoi confini si rivelò *insufficiente*: i provvedimenti di emergenza dovettero sopperire a una "politica europea comune" che non si rivelò all'altezza della crisi e che, di contro, aprì profondi interrogativi sull'efficacia degli strumenti della Comunità; primo tra tutti, il Regolamento di Dublino. Ancora gravemente lacunosa, in tutti i Paesi della Comunità la politica migratoria europea suscitò fondati sospetti sulla propria adeguatezza, costringendo le Istituzioni a tentare l'ultima ipotesi disponibile: l'esternalizzazione delle frontiere esterne.

### **3.6 Fortezza Europa: la fine della Rotta Balcanica**

L'espressione *Fortezza Europa* giunse alla massima maturazione nel marzo del 2016, quando Bruxelles e Ankara concordarono la fine della Rotta Balcanica.

Nel corso del 2015 la difficile gestione dell'emergenza migratoria nei Balcani Occidentali creò profonde tensioni negli Esecutivi della regione. Una delle implicazioni più evidenti del crescente atteggiamento di chiusura di fronte al dramma senza fine dei migranti e i profughi in marcia lungo la Rotta Balcanica fu il progressivo e diffuso innalzamento di barriere confinarie e recinzioni presidiate dalle forze nazionali di polizia. Nel giugno del 2015, l'ordine dell'Esecutivo di Budapest di ergere una barriera metallica lungo i 175 chilometri di confine tra l'Ungheria e la Serbia fu l'apripista di un atteggiamento che ebbe un effetto domino in tutta la regione. La posa del primo mattone della costruzione dell'*Europa dei muri* lungo il confine serbo-ungherese costrinse i migranti a cambiare rotta, scaricando la pressione sulle autorità di frontiera croate e slovene, lungo i cui territori transitavano migranti e rifugiati diretti verso una sola destinazione: Germania<sup>407</sup>. Il 1° settembre il Governo

---

<sup>407</sup> Il 25 agosto 2015 l'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione annunciò la sospensione del Regolamento di Dublino III per i soli richiedenti asilo siriani. In questo quadro, la sospensione del sistema di Dublino avrebbe implicato che l'intera responsabilità delle procedure di richiesta ed esame delle domande di asilo e protezione sussidiaria fosse ricaduta sul Governo tedesco. Tale misura, inoltre, avrebbe comportato la revoca delle procedure di trasferimento forzato per i cosiddetti *dublinanti*, nonché coloro che



ungherese ordinò alle autorità doganali di rifiutare l'ingresso nel Paese a chiunque fosse sprovvisto di validi documenti di identità. I dettami dello Spazio Schengen erano chiari: nessuno avrebbe varcato le frontiere *esterne* in assenza di un valido documento di viaggio o di soggiorno. Il potenziamento dei controlli e il setaccio degli ingressi divenne così un imperativo prioritario per Budapest, i cui confini rappresentavano l'ultima frontiera dell'Unione Europea prima dello spazio extra-comunitario, nonché la frontiera *esterna* della Comunità.

In balia all'emergenza migratoria, gli Esecutivi della regione promossero forme di sorveglianza di stampo securitario ai rispettivi confini, che resero estremamente difficile la prosecuzione del viaggio lungo la Rotta Balcanica. In un contesto profondamente caotico, gli annunci delle restrizioni agli ingressi da parte di alcuni Governi implicava l'adozione delle medesime misure da parte dei Governi circostanti, pena il rischio di vedere incastrati sui propri territori migliaia di profughi: in questo modo, le decisioni adottate da alcuni Esecutivi della regione alimentavano un *effetto a catena* che conduceva alla corsa per la messa in sicurezza dell'intera regione. I respingimenti di gruppo, gli assidui pattugliamenti dei confini, le limitazioni numeriche agli ingressi giornalieri, le chiusure formali ed effettive delle frontiere e i blocchi in massa di migliaia di migranti sprovvisti di documenti concorsero ad alimentare la tensione lungo il corridoio balcanico, cui non mancarono di seguire violenti scontri tra i migranti *bloccati* alle frontiere e le forze di polizia dispiegate dai Governi per impedire l'attraversamento dei propri confini.

Non di meno, nell'*Europa dei muri* le barriere fisiche divennero lo strumento politico per attenuare le paure degli elettori: fortificare i confini con muri e recinzioni, infatti, fu la risposta adottata da alcuni Esecutivi<sup>408</sup> per fronteggiare il crescente sentimento di xenofobia e chiusura, pericolosamente amplificato dagli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre del 2015 e dal timore che il flusso di profughi

---

avevano già avanzato domanda di asilo in un altro Paese europeo. Il 31 agosto la Cancelliera, Angela Merkel, pronunciò la celebre frase "*wir schaffen das*", "ce la faremo", con cui si riferì all'accoglienza di un gran numero di rifugiati. Inevitabilmente, tali annunci furono colti come un *invito* ai migranti siriani transitanti lungo la Rotta balcanica a proseguire il proprio viaggio verso la Germania.

<sup>408</sup> Confine sloveno-croato, ungherese-croato, ungherese-serbo, macedone-greco e bulgaro-turco.

entrati irregolarmente nel territorio dell'Unione potesse celare possibili infiltrazioni di cellule fondamentaliste.

Lungo la Rotta Balcanica, dunque, si assistette a una *normalizzazione* della fortificazione dei confini, a cui si accompagnò una militarizzazione delle frontiere attraverso il crescente ricorso all'uso della violenza da parte degli agenti di polizia nelle regioni di confine. In verità, i muri – che tesero a legittimare, come mai fino a quel momento, l'espressione *Fortezza Europa* – si rivelarono inefficaci strumenti di contrasto all'immigrazione che favorirono, di contro, la proliferazione di pericolosi, quando non mortali, tragitti alternativi. Utilizzati in misura crescente per ovviare ai confini murati e spinati, gli attraversamenti illegali contribuirono ad accendere l'attenzione dei media europei sia sulla difficile sorte di migranti e rifugiati, sia sulle onerose responsabilità gravanti sui Governi maggiormente colpiti dalla crisi migratoria e umanitaria. Costringendo i migranti a tentare itinerari sempre più pericolosi, tra il 2015 e il 2020 le recinzioni materiali ebbero un costo *esorbitante* in termini di vite umane: solamente la rotta mediterranea registrò quasi 17.000 vittime al largo delle coste italiane<sup>409</sup>.

Infine, quando nel novembre del 2015 le autorità di Lubiana decisero di impedire il passaggio a tutti i migranti di nazionalità diversa da quella siriana, afghana o irachena, fu ufficialmente l'inizio della profilazione nazionale e della separazione – sulla base del principio di nazionalità di appartenenza - dei migranti economici dai potenziali beneficiari del diritto di asilo. Questo meccanismo avrebbe permesso di limitare l'accesso dei migranti alle procedure di asilo e protezione sussidiaria nei Paesi dell'Unione, decretando l'avvio del cosiddetto “periodo di chiusura graduale”<sup>410</sup>.

La politica restrittiva promossa dai Governi dell'Europa centro-orientale favorì l'istituzione di un contro-corridoio parallelo e inverso, atto alla deportazione dei migranti irregolari ora da nord verso sud. Affermatasi nell'estate del 2014 come il percorso più sicuro per raggiungere l'ambita Europa, nel tardo autunno del 2015 la

---

<sup>409</sup> Nel quinquennio 2015-2020.

<sup>410</sup> Barbara Beznec e Andrej Kurnik (a cura di), “Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route”, in *Movements, Journal for critical migration and border regime studies*, vol.5, no. 1/2020, p.36.

Rotta Balcanica finì per trasformarsi in uno strumento di contenimento fisico, di “detenzione mobile” e in un pericoloso meccanismo di segregazione, gerarchizzazione e frammentazione della migrazione<sup>411</sup>. La parziale chiusura del confine sloveno, su pressione dell’Esecutivo di Vienna, provocò un effetto domino - probabilmente intenzionale - che si propagò in tutti gli altri Paesi di transito, che finirono per imporre le medesime misure restrittive. Quando la Macedonia - fondamentale corridoio di transito per i flussi diretti verso Nord - chiuse definitivamente ogni passaggio ai richiedenti asilo, il fenomeno migratorio nei Balcani Occidentali non giunse a termine, ma cambiò volto. Nell’arco delle successive settimane, i migranti rimasti bloccati lungo la Rotta e impossibilitati a proseguire il viaggio verso le frontiere comunitarie dovettero arrangiare tende e accampamenti informali, occupando - quando fosse possibile - vecchi treni abbandonati. Ancora una volta, lo scenario peggiore si consumò in terra ellenica, divenuta in poche settimane in più grande campo profughi d’Europa: il flusso migratorio proveniente dalla Turchia, infatti, non accennava ad arrestarsi, mentre coloro che arrivavano restavano bloccati al confine macedone - ora chiuso - senza alcuna possibilità di uscire dal territorio greco.

Da lì a breve, la *Fortezza* avrebbe assunto caratteristiche senza precedenti: essa raggiunse la massima espressione attraverso la politica di esternalizzazione della gestione delle frontiere ai Paesi non appartenenti dalla Comunità, con cui l’Unione siglò accordi per rafforzare i controlli e impedire le partenze dei migranti.

### **3.7 Proteggere *altrove*: la Dichiarazione Unione Europea-Turchia del marzo 2016**

Nel quadro dell’attenzione verso la politica di esternalizzazione del controllo e contenimento dei migranti ai Paesi terzi, l’Accordo tra l’Unione Europea e il Governo di Ankara merita un’analisi a sé stante. Esso rappresentò la massima espressione della delega del controllo della *frontiera europea* ai Paesi non appartenenti alla Comunità, conferendo alla politica di esternalizzazione il suo significato più completo. La sua conclusione, avvenuta il 18 marzo del 2016, segnò un momento storico di

---

<sup>411</sup> Ibidem.

straordinaria importanza nel travagliato contesto della gestione della questione migratoria da parte di Bruxelles, che aprì - non ultimo - profonde riflessioni sulla necessità di coordinare gli sforzi per delineare una politica migratoria comune incisiva, risolutiva e coerente.

Nelle prime settimane del 2016 l'incremento delle pressioni populiste e xenofobe all'interno di alcuni Paesi dell'Unione, nonché la comprovata ostilità di alcuni Governi allo sviluppo di una politica migratoria comune, condussero i Leader europei alla ricerca di una soluzione più incisiva e rapida alla questione migratoria. Gli strumenti a disposizione della Comunità si erano rivelati insoddisfacenti, mentre la crisi umanitaria in atto nei Balcani Occidentali aveva scoperchiato le falle presenti nei sistemi nazionali di controllo, gestione e integrazione dei flussi migratori, rivelando il fermo rifiuto dei Paesi della regione di trasformarsi in luoghi di destinazione dei flussi migratori.

A margine del Consiglio Europeo del 18 marzo del 2016, i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea e la Repubblica di Turchia conclusero la Dichiarazione congiunta – nota anche come *Accordo Unione Europea-Turchia*, che fece seguito al Piano d'azione comune Unione Europea-Turchia del 15 ottobre del 2015 (*Joint Action Plan*<sup>412</sup>) e alla Dichiarazione Unione Europea-Turchia del 7 marzo. In occasione dell'incontro avvenuto a Istanbul tra la Cancelliera tedesca Angela Merkel e il Presidente della Turchia Recep Tayyip Erdoğan, le Parti giunsero a un'intesa importante, il cui contenuto avrebbe infiammato le opinioni pubbliche europee anche nel corso dei successivi mesi, nonché *anni*. Nota come l'*Accordo sui migranti*, la Dichiarazione rappresentò l'ultimo tentativo per l'Unione per porre rimedio a una condizione rispetto alla quale gli strumenti a sua disposizione avevano rivelato le loro insite debolezze, gettando un onere sproporzionato per gli Stati membri ai confini meridionali e orientali.

---

<sup>412</sup> Entrato in vigore il 29 novembre del 2015, il Joint Action Plan sancì l'impegno per il Governo di Ankara a intensificare gli sforzi degli apparati statali per bloccare le partenze irregolari verso l'Unione Europea e cooperare con gli Stati membri dell'Unione per applicare gli accordi di riammissione vigenti e per rimpatriare nei Paesi di origine i soggetti considerati non bisognosi di protezione internazionale. Da parte sua, l'Unione promise di stanziare tre miliardi di euro che l'Esecutivo turco avrebbe dovuto desinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani presenti in Turchia.

L'Accordo stipulato con la Turchia rappresentava un modello per la gestione dei flussi migratori in uno spirito di *condivisione degli oneri*. L'elemento focale dell'Accordo fu l'instaurazione del meccanismo di reinsediamento 1:1, basato sull'assunto che ad ogni rifugiato rimpatriato in Turchia dalle isole greche dovette corrispondere il reinsediamento di un altro siriano dalla Turchia all'Unione Europea, con un limite iniziale di 72.000 posti per il 2016. In verità, dal 4 aprile del 2016 al 4 ottobre del 2018 i siriani effettivamente ricollocati erano solo 16.705<sup>413</sup>. Non di meno, tale meccanismo presentò sin dall'inizio forti profili di illegittimità, poiché – fondandosi sulla differenziazione della nazionalità dei richiedenti asilo – avrebbe creato, *de facto*, rifugiati di serie A e rifugiati di serie B.

Da una parte, Ankara assunse l'impegno di bloccare il flusso migratorio proveniente dal Medio Oriente e diretto verso le frontiere dell'Unione occidentale<sup>414</sup>, adottando – a decorrere dal 20 marzo del 2016 – *qualsiasi misura necessaria*<sup>415</sup> per rimpatriare nel Paese tutti coloro giunti illegalmente nel territorio della Grecia, o la cui domanda di asilo fosse stata giudicata inammissibile o infondata, “*escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva*”<sup>416</sup>. Sull'effettivo rispetto di quest'ultimo assunto, il testo proporrà in seguito una serie di osservazioni.

Sempre Ankara, inoltre, promise di proteggere i rimpatriati nel pieno rispetto del diritto comunitario e internazionale, nonché di garantire la loro tutela in piena conformità al principio del non respingimento, di cui all'articolo 33 della

---

<sup>413</sup> Andrea Panico, “Io non ho sogni. L'accordo UE – Turchia: genesi, applicazione, criticità a due anni di distanza”, in *Progetto Melting Pot Europa*, 19/11/2018, <https://www.meltingpot.org/2018/11/io-non-ho-sogni-laccordo-ue-turchia-genesi-applicazione-criticita-a-due-anni-di-distanza/#easy-footnote-bottom-29-190899>.

<sup>414</sup> La dichiarazione prevede quanto segue: i) tutti i «migranti irregolari» che giungano dalla Turchia in Grecia a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, sulla base dell'accordo bilaterale tra i due paesi. ii) Tutti coloro che non presentino una domanda di asilo o la cui domanda sia ritenuta infondata o non ammissibile saranno rimpatriati in Turchia. iii) La Grecia e la Turchia, assistite dalle istituzioni dell'UE, convengono tutti i necessari accordi bilaterali, compreso quello che prevede la presenza stabile di funzionari turchi sulle isole greche e di funzionari greci in Turchia, a partire dal 20 marzo, al fine di dare attuazione a tali accordi. iv) Per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato nell'UE. v) Al fine di attuare questo principio, sarà istituito un meccanismo specifico, in cooperazione con la Commissione, le agenzie europee, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e gli Stati membri, che entrerà in vigore a decorrere dal primo giorno dei rimpatri. vi) La priorità di reinsediamento nell'UE spetta ai siriani provenienti dalla Turchia e non dalla Grecia. Tale priorità andrà ai migranti che, in passato, non siano entrati o non abbiano già tentato di entrare nell'UE.

<sup>415</sup> Dichiarazione UE-Turchia, 18/3/2016, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, punto 4.

<sup>416</sup> Ivi, punto 1.

Convenzione di Ginevra sul Diritto dei Rifugiati. Successivamente, il testo tornerà su questo assunto: fondato sul postulato che la Turchia fosse un Paese *sicuro* per i rifugiati e richiedenti asilo, l'Accordo volle rappresentare un immaginario che, nei fatti, ebbe risvolti ben lontani dai propositi in esso espresso, mentre l'effettivo rispetto dei diritti umani da parte del Governo di Ankara rimase un ulteriore assunto dalla dubbia legittimità.

In sostanza, dunque, l'Accordo si fondò su due pilastri essenziali: da una parte, le politiche di controllo *esterno* delle frontiere, finalizzate a prevenire l'affermarsi di nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare dalla Turchia all'Unione Europea, da realizzarsi anche attraverso la cooperazione con i vicini Governi, nonché con l'Unione stessa, a tale scopo<sup>417</sup>. Dall'altra, l'assistenza umanitaria, volta a garantire condizioni di vita dignitose ai rifugiati, in maggioranza siriani, ospitati in Turchia.

Bruxelles, d'altra parte, si impegnò a mobilitare un importante sforzo finanziario, prevedendo l'erogazione di un totale di sei miliardi di euro, da stanziare a favore dell'Esecutivo turco in due tranches (2016-2017 e 2018-2019)<sup>418</sup>. Il finanziamento - metà a carico del bilancio dei Governi e metà a carico del bilancio dell'Unione - infatti, fu il principale incentivo per garantire la cooperazione del Governo turco, la sua disponibilità all'accoglienza e alla deterrenza delle partenze. Il Fondo doveva consentire di elevare lo standard di accoglienza a un livello tale da soddisfare il requisito del Paese terzo sicuro<sup>419</sup>, essenziale per legittimare il rimpatrio dei richiedenti asilo. In termini concreti, l'aiuto finanziario erogato da Bruxelles ebbe l'obiettivo di fornire aiuti umanitari e cure mediche, migliorare l'accesso ai servizi educativi, costruire infrastrutture adeguate e promuovere l'integrazione sociale ed economica dei migranti e i rifugiati presenti nel territorio turco. Parimenti, l'Unione Europea assunse l'onere di rinvigorire il negoziato per la piena adesione di Ankara nella Comunità<sup>420</sup>, mantenendo un particolare riguardo ai dossier

---

<sup>417</sup> Ivi, punto 9.

<sup>418</sup> Ivi, punto 6.

<sup>419</sup> I concetti di "Paese di origine sicuro", "Paese terzo sicuro" e "Paese di primo asilo" sono definiti nella Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. La Direttiva definisce le norme procedurali comuni e le garanzie per i richiedenti protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione.

<sup>420</sup> Dichiarazione UE-Turchia, punto 8.

dell'ammodernamento dell'unione doganale e della liberalizzazione dei visti di ingresso in Europa per i cittadini turchi<sup>421</sup>.

Ankara si adoperò sin da subito per onorare gli impegni assunti nei confronti di Bruxelles, avviando una mastodontica opera di rafforzamento dei propri confini terrestri a sud est. L'ingente sforzo dell'Esecutivo valse la costruzione di un muro, *un altro*, lungo tutto il confine con la Siria. Con i suoi 760 chilometri di lunghezza, tre di altezza e due di larghezza, la costruzione terminò nel 2017 e assorbì un ingente quantità di fondi. Ufficialmente concepita per impedire il transito illegale di terroristi di matrice curda, membri del Partito dei Lavoratori del Kurdistan, militanti dello Stato Islamico e contrabbandieri diretti verso la Siria, la parete di cemento finì – più o meno *accidentalmente* - per impedire ai siriani in fuga dal conflitto di riversarsi sul territorio turco, ridimensionando sensibilmente la portata del fenomeno<sup>422</sup>. L'Unione Europea assicurò ad Ankara circa 80 milioni di euro di tecnologie per la sicurezza e la sorveglianza, in cambio del controllo *rigoroso* dei suoi confini<sup>423</sup>. Lungo i pochi chilometri non protetti dal muro, infatti, il confine è difeso da fossati e recinti presidiati giorno e notte con l'ausilio di sistemi di sorveglianza ravvicinata, telecamere termiche, radar di sorveglianza terrestre, droni e sistemi di armi telecomandate.

Nel silenzio internazionale dei media, *Human Rights Watch* documentò l'uso della violenza, gli abusi, le torture e le espulsioni sommarie e indiscriminate di richiedenti asilo, migranti e contrabbandieri al confine con la Siria<sup>424</sup>. Documentato

---

<sup>421</sup> Ivi, punto 5.

<sup>422</sup> Humeyra Pamuk, "Walls, drones and mines: Turkey tightens border as Syria incursion deepens", Reuters: Breaking International News and Views, 3/3/2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-border-idUSKBN16A1VP/>.

<sup>423</sup> Un'indagine condotta da Politiken e Dainwatch, in collaborazione con European Investigative Collaborations EIC e The Black Sea, approfondita ulteriormente dallo Spiegel, dimostrò un vero e proprio coinvolgimento dell'Unione Europea nella violenta azione di pattugliamento dei confini mirata al contrasto del flusso migratorio, con un finanziamento di oltre 80 milioni di euro per l'acquisto di armi e sistemi di sorveglianza e difesa. I primi 35,6 milioni di euro furono trasferiti da Bruxelles alla società turca Otokar per l'acquisto di 82 veicoli militari corazzati, ora utilizzati nel pattugliamento del confine siriano. Ulteriori 50 veicoli pesantemente blindati furono finanziati interamente dall'Unione per pattugliare il confine turco-greco. Infine, per la difesa del Mar Egeo e per impedire gli arrivi via mare in Grecia, l'Unione versò un'ulteriore ingente somma all'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni, che impiegò tale denaro acquistando per 17,9 milioni di euro sei guardacoste classe SAR per la Guardia Costiera Turca dalla società olandese Damen Shipyards.

<sup>424</sup> Human Rights Watch, "Turkish border guards torture, kill Syrians", 7/4/2023, <https://www.hrw.org/news/2023/04/27/turkish-border-guards-torture-kill-syrians>.

da osservatori internazionali, l'assiduo bersagliamento da parte delle guardie di frontiera turche provocò un numero di morti stimato non inferiore alle 230 persone, di cui circa il 20% minorenni, oltre a diverse centinaia di feriti. In un triste scenario, molti furono i bambini siriani uccisi nel tentativo di attraversare il confine con la Turchia. Agghiacciante e disarmante, invece, i racconti di coloro che riuscirono a sopravvivere alla violenza, brutale e ingiustificata, delle guardie di frontiera impegnate nel controllo del confine turco-siriano<sup>425</sup>.

Divenne presto evidente che la protesta della società civile europea contro l'infondatezza del principio del *Paese terzo sicuro* applicato al Governo di Ankara ebbe una ben radicata ragion d'essere. Malgrado le buone intenzioni delle Parti, ancora una volta solo su carta, la politica di esternalizzazione dei controlli delle frontiere alla Turchia celò profonde ambiguità. Le condizioni dei milioni di rifugiati rimasti o *rimpatriati* in Turchia rimasero precarie e provvisorie: diffusamente impossibilitati a integrarsi nel tessuto sociale ed economico, per i siriani, gli afgani e gli iracheni bloccati nel territorio turco il sogno di costruirsi un futuro *sicuro* rimase - in molti casi - un binario morto, mentre l'impossibilità di accedere alla protezione internazionale alimentò l'incertezza e la precarietà, soprattutto per i richiedenti asilo afgani e iracheni. Nonostante i fondi stanziati da Bruxelles ai fini dell'assistenza umanitaria e allo sviluppo, in attesa di un riconoscimento che stentò ad arrivare, milioni di richiedenti asilo dovettero continuare a lottare per accedere ai servizi sanitari, educativi, di trasporto e di abitazione, nonché per trovare opportunità di impiego *dignitose*. Precarie, inoltre, rimase la protezione dei bambini e dei minori non accompagnati, pericolosamente esposti al fenomeno del lavoro e dei matrimoni forzati<sup>426</sup>.

Considerato il più grande progetto di aiuti umanitari mai finanziato dall'Europa, l'Accordo rivelò i suoi limiti strutturali. Concepito e qualificato dalla Commissione come misura temporanea e *straordinaria, necessario per porre fine*

---

<sup>425</sup> Stefano Bleggi, "HRW: «Le guardie di frontiera turche torturano e uccidono i siriani»", Melting Pot Europa, 3/5/2023, <https://www.meltingpot.org/2023/05/hrw-le-guardie-di-frontiera-turche-torturano-e-uccidono-i-siriani/#:~:text=Dei%20234%20morti%20e%20231,delle%20guardie%20di%20frontiera%20turche>.

<sup>426</sup> Missioni informative del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla situazione dei rifugiati — il punto di vista delle organizzazioni della società civile, Relazione sulla missione in Turchia, 9-11 marzo 2016, [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees\\_turkey\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf), pag. 2.



*alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico*<sup>427</sup>, il meccanismo dell'uno a uno<sup>428</sup> - colonna portante della Dichiarazione congiunta – si rivelò una misura duratura, se non *permanente*, e replicabile in altre aree di provenienza dei flussi migratori, soprattutto quelle interessate dalla rotta del Mediterraneo centrale. Nel Parere del Comitato Economico e Sociale europeo sul ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati, elaborato a due anni di distanza dalla conclusione della Dichiarazione, l'Organo consultivo sottolineò che i risultati ottenuti dagli Stati membri concernenti il reinsediamento e la ricollocazione continuavano ad essere deludenti: al 2018, infatti, il ritmo era sensibilmente più lento di quanto necessario per conseguire gli obiettivi fissati<sup>429</sup>.

Acclamato come un *trionfo politico*, il successo complessivo dell'Accordo rimase indubbiamente discutibile, mentre il suo impatto sui diritti umani merita un esame approfondito. I documenti ufficiali e le ricerche condotte sul campo da diverse organizzazioni internazionali documentarono gli effetti *disastrosi* dell'Accordo, rivelando una violazione grave e sistematica dei diritti umani dei richiedenti asilo e i rifugiati presenti in Turchia. Diversi report elaborati da alcune organizzazioni umanitarie impegnate in Turchia smentirono l'assunto, caposaldo della Dichiarazione del marzo del 2016 - che la Turchia fosse un Paese *sicuro* per i rifugiati, illustrando - piuttosto - la ricorrente violazione del principio del non-refoulement, che sancisce il divieto di trasferire i richiedenti asilo in Paesi ove rischiano la violazione dei diritti umani. Alcune ricerche di Amnesty International, infatti, rilevarono la prassi delle autorità turche di respingere richiedenti asilo extraeuropei, rifiutare l'ingresso a singoli individui o gruppi di cittadini siriani ed effettuare respingimenti collettivi. Significativo, a quest'ultimo proposito, fu quanto riferito da alcune organizzazioni internazionali<sup>430</sup> a un solo giorno dalla firma dell'Accordo, quando le autorità di frontiera turche decisero di rimpatriare alcuni

---

<sup>427</sup> Commissione europea, COM(2016) 166, 16 marzo 2016, cit., p. 2.

<sup>428</sup> Il parametro numerico volto a individuare tanti reinsediamenti di cittadini siriani dalla Turchia verso l'Unione, quanti rimpatri verso la Turchia, previsto dall'Accordo.

<sup>429</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 28/6/2016, punto 1.5.

<sup>430</sup> Comunicazione di Human Rights Watch del 23 novembre 2015, "Turkey: Syrians Pushed Back at the Border: Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers", <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

rifugiati in Afghanistan, Iraq e Siria, malgrado l'evidente rischio di subire torture e maltrattamenti inumani e degradanti. A poche ore dalla firma della Dichiarazione, dunque, divenne evidente che non vi sarebbero state le garanzie necessarie per assicurare l'effettivo rispetto del principio di non respingimento, nonché della parola data a Bruxelles.

Inoltre, anche in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo, la Turchia mantenne la clausola della *limitazione geografica* alla ratifica della Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951, implicante il pieno riconoscimento di status ai soli rifugiati provenienti da un Paese di origine europea e lo "status condizionale di rifugiato" agli individui provenienti dagli Stati non europei<sup>431</sup>: solamente per i siriani, infatti, si prevede il conferimento di una forma di protezione *temporanea* (senza il diritto di richiedere lo status di rifugiati), che avrebbe consentito loro di rimanere in Turchia per tutta la durata del conflitto armato in Siria, per poi fare ritorno in patria quando la situazione fosse migliorata<sup>432</sup>. In questo contesto, la normativa turca in materia prevede vari livelli di protezione e norme procedurali diverse per i siriani e per i cittadini di altri Paesi terzi, introducendo così delle *disparità* quanto all'accesso alla protezione e al suo contenuto<sup>433</sup>. Divenne quindi evidente che la protezione concessa a chiunque richiedesse protezione internazionale in Turchia fosse *inferiore* rispetto alle garanzie giuridiche e al regime di diritti accordati ai rifugiati riconosciuti dalla Convenzione di Ginevra, come il diritto di circolare nel territorio del paese contraente (articolo 26 della convenzione del 1951), il diritto di naturalizzazione (articolo 34) e il diritto di svolgere un'attività retribuita (articoli 17, 18, 19)<sup>434</sup>.

Inevitabilmente, dunque, la limitazione geografica per i richiedenti asilo non europei e la distinzione tra richiedenti asilo siriani e non siriani tese ad aggravare la vulnerabilità dei rifugiati, esacerbando le violazioni dei diritti umani da parte delle autorità di Ankara. In questo contesto, inoltre, anche il giovane sistema di asilo turco

---

<sup>431</sup> Human Rights Watch, "Protecting Refugees: Turkey," [www.hrw.org, https://www.hrw.org/reports/2000/turkey2/Turk009-10.htm#:~:text=Turkey%20retains%20a%20geographic%20limitation](https://www.hrw.org/reports/2000/turkey2/Turk009-10.htm#:~:text=Turkey%20retains%20a%20geographic%20limitation).

<sup>432</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 28/6/2016, punto 4.3.

<sup>433</sup> Ivi, punto 4.3.1.

<sup>434</sup> Ivi, punto 4.4.

finì gravemente sovraccaricato, rilevando l'incapacità di gestire in modo efficiente l'esorbitante numero di richieste di asilo. In queste circostanze, contrariamente ai buoni propositi espressi nel testo della Dichiarazione, per le autorità nazionali impegnate nella gestione della pressione migratoria, garantire soluzioni sostenibili - come il rimpatrio in condizioni di sicurezza, l'integrazione locale e il rapido reinsediamento in Paesi terzi - divenne pressoché impraticabile.

Non secondario, il trattamento riservato dalle autorità di Ankara ai richiedenti asilo e ai rifugiati fu *allarmante*: in attesa della valutazione della propria istanza di asilo, i richiedenti asilo rischiavano la detenzione - in condizioni inumane e degradanti - per il mancato rispetto delle procedure previste per i richiedenti asilo non europei, oppure per essere usciti senza autorizzazione dai luoghi per essi designati; o, ancora, per aver tentato di entrare in Grecia senza una documentazione adeguata.

La sistematica impossibilità all'accesso ai beni di prima necessità e le diffuse barriere all'autosufficienza resero la Turchia incapace di fornire un ambiente dignitoso per i richiedenti asilo e i rifugiati: i permessi di lavoro concessi ai siriani a partire dal gennaio del 2016 furono pochi e perlopiù impiegati in settori informali. Per tutti gli altri, invece, il lavoro rimase un diritto inaccessibile, mentre lo sfruttamento minorile si affermò come una pratica particolarmente diffusa, oltre che - in alcuni casi - l'unica fonte di reddito per interi nuclei familiari. Sempre nel Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, l'Organo non mancò di evidenziare l'urgenza di un "*miglioramento delle condizioni di accoglienza in Turchia, nonché delle politiche per l'integrazione sociale ed economica dei rifugiati riconosciuti, specialmente per quanto riguarda l'accesso al lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'offerta di alloggio*"<sup>435</sup>. Fu lo stesso Comitato ad esprimere forti preoccupazioni riguardo alla situazione generale dei diritti umani in Turchia, soprattutto a seguito del fallito colpo di Stato. Esso ritenne che i principi e i valori

---

<sup>435</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 28/6/2016, punto 1.7.

dell'Unione Europea sanciti nell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea potessero “essere sotto attacco da parte dell'attuale governo turco”<sup>436</sup>.

Non ultimo, l'atmosfera prevalente di xenofobia nei confronti dei rifugiati siriani concorse a esacerbare il già diffuso potenziale di violenza, soprattutto nella regione a sud-est del Paese, dove si intensificarono i combattimenti urbani tra i ribelli curdi e le forze governative, innalzando significativamente il rischio di ripercussioni sui migranti e i richiedenti asilo presenti nell'area.

Nel complesso, l'escalation del conflitto armato interno, i rimpatri forzati in violazione al principio del non-refoulement senza alcuna tutela legale, l'esplicita e categorica esclusione dei beneficiari di protezione internazionale dalla possibilità di integrazione a lungo termine in Turchia<sup>437</sup>, le condizioni disumane di detenzione arbitraria, le gravi violazioni dei diritti dei minori, l'inadeguatezza degli apparati pubblici a fronteggiare la complessa gestione del fenomeno, il grave sovraffollamento dei centri adibiti ad alloggi e la sistematica violazione dei diritti umani da parte delle autorità di Ankara concorsero a legittimare i dubbi sulla designazione della Turchia come Paese terzo sicuro a cui delegare il controllo della frontiera europea, mentre l'Accordo sollevò questioni etiche e legali che non poterono passare sottotraccia.

Anche sul piano politico gli equilibri tra Bruxelles e Ankara entrarono in una fase di declino. Ankara seppe sfruttare il suo fondamentale ruolo di *filtro* delle correnti migratorie per ottenere da Bruxelles quanto promesso nell'Accordo: a fronte dei ritardi e degli inadempimenti nell'erogazione della seconda tranche di finanziamenti, infatti, l'Esecutivo turco minacciò ripetutamente l'apertura dei “cancelli dell'Europa”, strumentalizzando il proprio ruolo per ottenere una più elevata capacità di negoziazione con l'Unione Europea. Al dato economico, inoltre, si unirono profondi malumori riguardo le mancanze sulle *core issue* che legavano Ankara a Bruxelles: nei fatti, non solo il processo negoziale non registrò alcun miglioramento, ma nel corso dei successivi anni si *congelò*, mentre l'unione doganale

---

<sup>436</sup> Ivi, punto 1.11.

<sup>437</sup> Articolo 25 della legge turca sugli stranieri e la protezione internazionale.

e la liberalizzazione del regime dei visti rimasero questioni pendenti<sup>438</sup>. Anche in questo contesto, il Comitato espresse “*preoccupazione per la tensione che ultimamente caratterizza i rapporti tra l’Unione Europea e la Turchia, e per gli effetti che un ulteriore inasprimento di tale tensione potrebbe produrre sia sull’attuazione dell’accordo sia, più in generale, sulle relazioni tra l’Europa e la Turchia*”<sup>439</sup>.

Gli ingenti aiuti dell’Unione Europea dovettero dunque destreggiarsi all’interno di un quadro politico difficoltoso e ostile: i finanziamenti stanziati da Bruxelles non sempre raggiunsero i loro destinatari – rifugiati e richiedenti asilo – mentre le condizioni di quest’ultimi rimasero *timidamente* sopra la soglia di sopravvivenza, quando non al di sotto. Inoltre, per una serie di contingenze, i progetti di sviluppo finanziati da Bruxelles subirono gravi ritardi. Da quando l’Accordo venne siglato nel 2013, il Presidente turco Erdoğan lamentò regolarmente la mancata erogazione dei fondi promessi, fino a quando non decise di stracciare – benché *momentaneamente* - il patto con Bruxelles. Il 28 febbraio del 2020 il Governo di Ankara dichiarò aperti i confini con la Grecia in segno di provocazione all’Europa, accusata – tra le altre cose - di non impegnarsi abbastanza: “*le porte adesso sono aperte. Ora, tu Europa dovrai assumerti la tua parte di responsabilità*”<sup>440</sup>. A poche ore dall’annuncio, rilanciato dai media turchi, in migliaia si riversarono sul confine terrestre tra la Grecia e la Turchia: le immagini dei duri scontri scoppiati tra i rifugiati e le forze di polizia al confine con la Grecia fecero il giro del mondo, mentre l’efficacia dell’Accordo aprì profondi interrogativi tra i Paesi dell’Unione Europea e Bruxelles.

La valutazione dell’impatto dell’Accordo è doverosamente multidimensionale<sup>441</sup>: infatti, tra i migliori risultati conseguiti dalla Dichiarazione figurò la drastica e costante riduzione del numero delle persone sbarcate nelle isole

---

<sup>438</sup> Valeria Giannotta, “L’accordo UE-Turchia sui migranti 5 anni dopo”, CeSPI, [www.cespi.it](http://www.cespi.it), <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-turchia/focus/laccordo-ue-turchia-sui-migranti-5-anni-dopo>.

<sup>439</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», *op. cit.*, punto 1.13.

<sup>440</sup> A. Panico, “Io non ho sogni. L’accordo UE – Turchia: genesi, applicazione, criticità a due anni di distanza”, *op. cit.*

<sup>441</sup> Conclusioni del Consiglio, Giustizia e affari interni, 13 marzo 2020, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318\\_eu-turkey-three-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf).

greche<sup>442</sup>. In questi termini, la Commissione stimò una riduzione degli arrivi irregolari del 97%, a cui si accompagnò un vertiginoso calo di vite perse nel Mar Egeo<sup>443</sup>. D'altra parte, tuttavia, l'Accordo ebbe anche l'indiretta conseguenza di *reindirizzare* i flussi migratori verso tragitti più rischiosi, spostando il traffico dal Mar Egeo alla rotta del Mediterraneo centrale<sup>444</sup>. Di fatto, quindi, l'Accordo esternalizzò i controlli alle frontiere dell'Unione *anche* verso regioni meno stabili, contribuendo indirettamente a un effetto domino di sfide per i diritti umani che andarono oltre i confini dell'Unione Europea della Turchia, ma che finirono per estendersi alla Libia, l'Egitto e al resto dei Paesi dell'Africa settentrionale.

Intesa come l'insieme delle azioni economiche, giuridiche e militari – prevalentemente extraterritoriali – finalizzate a impedire l'ingresso dei migranti e richiedenti asilo nel territorio degli Stati membri, la politica di esternalizzazione concepita nell'Accordo con la Turchia avrebbe potuto e *dovuto* conseguire un migliore rapporto costi-benefici e dimostrare un impatto più incisivo nella gestione della questione migratoria<sup>445</sup>. Ciononostante, malgrado le frizioni e gli approcci *muscolari*, nel marzo del 2021 Bruxelles e Ankara diedero prova della capacità di superare ostacoli facendo prevalere i principi cooperativi propri della *real politik*. Il rinnovo dell'Accordo - avvenuto nel pieno del *congelamento* delle relazioni, ridotte a un mero e corposo scambio economico - confermò l'irrinunciabile importanza della cooperazione tra le Parti di fronte alla catastrofe umanitaria in corso in Medio Oriente.

Nel dicembre del 2023 l'Unione Europea dichiarò di aver completato lo stanziamento dei sei miliardi di euro destinati al Governo di Ankara per la gestione dei rifugiati e richiedenti asilo nel suo territorio.

---

<sup>442</sup> Nel breve termine si registrò un netto calo negli arrivi in Grecia, passati dagli oltre 860.000 del 2015 ai 36.310 l'anno successivo. I morti, invece scesero dagli oltre 440 casi nel 2016 ai 71 del 2019.

<sup>443</sup> European Commission, "EU-Turkey Statement.Four years on".

<sup>444</sup> "Dalla firma della dichiarazione UE-Turchia ad oggi il numero di persone che attraversano le frontiere europee in condizioni di irregolarità o perdono la vita nel Mar Egeo è diminuito in modo significativo e costante. Al tempo stesso, però, si è registrato un rapido aumento dei flussi migratori verso altri paesi dell'Europa meridionale, un dato, questo, che suscita nel CESE particolare preoccupazione", Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 28/6/2016, punto 1.5.

<sup>445</sup> "Relazione Speciale 06/2024: lo strumento per i rifugiati in Turchia", European Court of Auditors, <https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2024-06>.

## CONCLUSIONI

L'elaborato finale ha voluto ricostruire le tappe storiche più significative del percorso intrapreso dall'Unione Europea e gli Stati membri per definire una politica comune in materia di immigrazione, mettendo in evidenza i numerosi impedimenti che ne hanno ostacolato la piena realizzazione. Ripercorrendo le vicende a tal fine più rilevanti, l'elaborato ha viaggiato nel tempo del Progetto Europeo per dimostrare come, malgrado l'ambizione e l'impegno, l'Unione non sia riuscita a governare un'azione coerente e incisiva, capace di parlare a una sola voce di fronte all'irreversibile sfida dell'immigrazione. La crisi migratoria e umanitaria che nel corso del 2015 fece tremare le fondamenta della *Fortezza Europa* fu la prova del nove che confermò, una volta di più, come la carenza di una risposta comunitaria di fronte all'emergenza potesse celare conseguenze destabilizzanti per gli equilibri della Comunità, mentre l'inefficienza degli strumenti a sua disposizione potesse presagire malfunzionamenti e disparità tra i Membri. Epocale e a tratti indomabile, la crisi migratoria del 2015 smascherò un'Unione *poco unita* quando si trattò di redistribuire le responsabilità e *sfacciata* quando, in extremis, utilizzò la sua arma infallibile - il compenso economico - per spostare altrove l'onere dell'emergenza.

Nell'incapacità di riformare il sistema europeo di asilo, l'Unione e gli Esecutivi degli Stati membri virarono verso una strategia di contenimento dei flussi di migranti e di richiedenti asilo, rilanciando la cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito al fine di sostenerli nell'accoglienza delle persone bisognose di protezione e nel controllo delle partenze. A partire dal marzo del 2016 tale cooperazione si realizzò attraverso la Dichiarazione Unione Europea-Turchia, divenuta il modello delle azioni di contenimento di migranti e richiedenti asilo.

Divisi sull'ambiziosa opera di riforma del sistema europeo comune di asilo – che nel pieno della crisi migratoria mise a nudo i suoi limiti strutturali – i Membri dell'Unione ritrovarono coesione nel persuadere il Governo di Ankara a trattenere e rimpatriare nel proprio territorio i migranti e i richiedenti asilo diretti verso i Paesi dell'Europa occidentale. In questo contesto, la cooperazione con gli Stati di origine e di transito assunse una dimensione strategica, prospettandosi come un elemento

stabile della governance dell'immigrazione dei successivi anni. L'azione dell'Unione si realizzò attraverso l'erogazione di incentivi di natura economica, cooperazione commerciale, investimenti e politiche di sostegno allo sviluppo: una serie di strumenti, questi, utilizzati da Bruxelles come leva in cambio della difesa delle frontiere europee.

Serrando le proprie frontiere e criminalizzando coloro che avessero sperato di attraversarle, con l'Accordo del 2016 l'Unione Europea mise a repentaglio il suo ruolo di paladina dei diritti umani, mentre i migranti divenivano merce di scambio inserita in dinamiche politiche ed economiche delicate e ben più complesse. Come volle dimostrare l'analisi proposta, a dispetto di quanto previsto dai Trattati che la istituirono, il rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e dei diritti umani non sempre accompagnarono l'azione dell'Unione, mentre l'assunto che la Comunità Europea non fosse pienamente a conoscenza delle condizioni dei migranti e i richiedenti asilo trattenuti, a suo nome, in Turchia, permase impregnato di profonda incertezza. Sbarrando gli occhi di fronte alla deriva autoritaria della Turchia, attraverso la politica di esternalizzazione delle frontiere Bruxelles e gli Stati membri consegnarono nelle mani dell'Esecutivo di Ankara la sicurezza della Fortezza, fondando la cooperazione su presupposti fragili e, al venir meno dell'equilibrio tra le Parti contraenti, facilmente infrangibili.

Come rivelato dalla ricerca, la politica di esternalizzazione delle frontiere fu l'*ultimo* tentativo dell'Unione per cercare di far fronte a un'emergenza umanitaria dalla portata titanica, rispetto alla quale gli strumenti a sua disposizione si rivelarono gravemente insufficienti. Nel cuore della crisi, l'Unione non seppe articolare una politica europea convincente ed incisiva in materia di immigrazione, né promuovere un sistema europeo di asilo comune per tutti gli Stati membri. In questo quadro, il sogno di un'Europa ispirata ai suoi valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili delle persone iniziò a vacillare, minato dal pericoloso venir meno della solidarietà di alcuni Esecutivi della Comunità, dal crescente atteggiamento xenofobo mostrato da alcuni Leader europei e, non ultimo, dalla costellazione di muri e recinzioni eretti nelle fasi più acute dell'emergenza umanitaria.



Nel cuore della crisi, emerse con forza la faglia tra Governi, parlamenti e opinioni pubbliche che sostennero il ritorno a forti sovranità territoriali ancorate a visioni nazionalistiche, conservatrici ed etniche e pari controparti che lottarono per preservare i valori liberali e sociali europei. La spaccatura non si consumò solo tra i Paesi membri, ma anche all'interno degli stessi, dove la crisi migratoria e la sua difficile gestione divennero una profonda questione culturale e sociale, oltre che politica ed economica.

Nel corso dei successivi anni, la persistente carenza di una politica migratoria europea contribuì ad animare il dibattito sulla necessità di impostare una politica comune all'altezza dei valori di cui l'Unione Europea è portatrice, capace – a un tempo – di contemperare i diversi interessi nazionali in gioco e, soprattutto, ricostruire la fiducia nel sistema europeo, a partire da un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà.



## BIBLIOGRAFIA

### FONTI DOCUMENTARIE

AN, ATB, Ministère des Affaires Etrangères, *Délivrance abusive de visas italiens a des ressortissants algériens*, Paris, 1/7/1992.

ASCUE, CES, SCH/Com-ex (94) PV 4, Comitato Esecutivo Schengen, Verbale della riunione svoltasi a Bonn il 22 dicembre 1994, Bruxelles, 23/12/1994.

ASCUE, Comitato Esecutivo Schengen (CES), SCH/C (92), Comitato Esecutivo Schengen, *Verbale della riunione svoltasi a Lussemburgo il 19 giugno 1992*, Lussemburgo, 20/6/1992.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

COM (2010) 171 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, Bruxelles, 20/04/2010.

COM(2000) 167 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno Spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea*, 24/03/2000.

COM(2001) 386 definitivo, Proposta di Direttiva del Consiglio relativa alle *condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo* (presentata dalla Commissione), Bruxelles, 11/7/2001.

COM(2002) 175 definitivo, Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, Bruxelles, 10/04/2002.

COM(2002) 564 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente, Bruxelles, 14/10/2002.

COM(2002) 703 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi, Bruxelles, 3/12/2002.

COM(2004) 401 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti, 02/06/2004.

COM(2005) 184 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10/05/2005.

COM(2005) 184 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10/05/2005.

COM(2005) 491 definitivo, Comunicazione della Commissione Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, Bruxelles, 12/10/2005.

COM(2005) 491 definitivo, *Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*.

COM(2005) 621 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court, Bruxelles, 30-11-2005*.

COM(2005) 669 definitivo, Comunicazione della Commissione. Piano d'azione sull'immigrazione legale, Bruxelles, 21/12/2005.

COM(2007) 247 definitivo, Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea.

COM(2007) 247 definitivo, *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, Bruxelles, 16/15/2007.

COM(2008) 611 definitivo, *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione*, pag.3.

COM(2008) 611 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni. *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie*. Bruxelles, 8/10/2008.

COM(2009) 263 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia*, 10/6/2009.

COM(2010) 673 definitivo. Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *La strategia europea di sicurezza interna: cinque passi per una Europa più sicura*, Bruxelles, 22/11/2010.

COM(2011) 292 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza*, Bruxelles, 24/05/2011.

COM(2011) 743 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18/11/2011.

COM(2016) 378 final, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati, Strasburgo, 7/6/2016.

COM(2017) 200 definitivo, *Comunicazione "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – Un piano d'azione rinnovato"*, Bruxelles, 2/3/2017.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno Spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea*, 24 marzo 2000, COM (2000).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10/05/2005.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aja*, 10/6/2009.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda Europea sulla Migrazione, 5.2015 COM(2015) 240 final.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda Europea sulla Migrazione, 5.2015 COM(2015) 240. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

Consiglio "Affari esteri", Conclusioni del Consiglio, Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, Lussemburgo, 17/10/2016.

Consiglio dell'UE, *Proposta di programma d'azione sul rimpatrio del 28 novembre 2001*, doc. del Consiglio 14673/02, MIGR 125.

Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24/09/2008.

Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24/09/2008.

Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24/09/2008, doc. n. 13440/08, ASIM 72.

Consiglio europeo di Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 10-11 dicembre 2009, doc. n. EUCO 6/09 – *Il Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, GU C 115, del 04/05/2010.

Consiglio Europeo di Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 4 e 5 novembre 2004.

Consiglio europeo di Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 4 e 5 novembre 2004, allegato I, doc. n. 14292/1/04 REV 1 – Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GU C 53, del 03/03/2005.

Consiglio europeo di Salonicco, Conclusioni della Presidenza, 19 e 20 giugno 2003.

Consiglio europeo di Siviglia, Conclusioni della Presidenza, 21 e 22 giugno 2002.

Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, 15-16 ottobre 1999.

Consiglio UE, Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "*Verso un modello di sicurezza europeo*", 08/03/2010, doc. n. 7120/10.

Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei Rifugiati

Corte dei conti europea, "La cooperazione dell'UE con i Paesi terzi in materia di ammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati", Relazione speciale n.17, 2021.

Corte dei conti europea, "La cooperazione dell'UE con i Paesi terzi in materia di ammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati", Relazione speciale n.17, 2021.

Corte dei conti Europea, Relazione speciale, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, no. 6, 2017.

Council of the EU, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 6 dicembre 2005, doc. n. 15446/05.

Council of the EU, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 6 dicembre 2005, doc. n. 15446/05.

Council of the EU, *Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, Brussels 28 February 2002

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 (GU L 239 del 15.9.2015).

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 (GU L 248 del 24.9.2015).

Decisione 2004/265/CE del Consiglio, dell'8 marzo 2004, relativa alla conclusione del memorandum d'intesa tra la Comunità europea e l'amministrazione nazionale del turismo della Repubblica popolare cinese sui visti e sulle questioni affini riguardanti i gruppi

turistici provenienti dalla Repubblica popolare cinese (SDA), GU L 83 del 20 marzo 2004.

Decisione 2004/927/CE del Consiglio del 22 dicembre 2004 *che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del Trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto Trattato*, GU L 396, del 31/12/2004.

Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, 27/2/2008.

Decisione del Consiglio 2008/381/CE, del 14 maggio 2008, che istituisce una rete europea sulle migrazioni, GU L 131, 21/05/2008.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Testo Unico sull'Immigrazione).

Dichiarazione UE-Turchia, 18/3/2016, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5/12/2002.

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2002 relativa al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3/10/2003.

Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle *condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, GU L 375 del 23/12/2004.

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24/12/2008.



Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, GU L 155 del 18/6/2009.

Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30/6/2009.

Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, GU L 94 del 28/03/2014.

Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari, GU L 157 del 27/5/2014.

Doc. 10019/02, Consiglio GAI del 14 giugno 2002.

Doc. 6621/1/02, Consiglio GAI del 28 febbraio 2002.

Documento di lavoro della Commissione, COM (2001)743 def. del 5.12.2001

Legge n.189 del 30 luglio 2002, n.189 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati», Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, 28/6/2016.

Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, G.U.C.E. C 19 del 23.6.1999, approvato dal Consiglio europeo di Vienna dell’11 e 12 dicembre 1998.

Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 18 febbraio 2009, COM (2009) 66 def.

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in GUUE L 349 del 25/11/2004.

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in GU L 349 del 25/11/2004.

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in GUUE L 349 del 25 novembre 2004.

Relazione Speciale 06/2024: lo strumento per i rifugiati in Turchia, European Court of Auditors, <https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2024-06>.

SEC(2009) 1240 final, European Commission, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Commission Staff Working Document, Brussels, 18/9/2009.

Trattato di Amsterdam del 1997.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Trattato sull'Unione Europea (TUE).

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "OVERVIEW OF VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW DURING THE ONGOING VIOLENCE IN LIBYA", United Nations Support Mission in Libya, 4/9/2014.

## **FONTI BIBLIOGRAFICHE**

Albertazzi, Daniele, Giovannini, Arianna, Seddone, Antonella (a cura di). "No regionalism please, we are *Leghisti*'. The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini". *Regional & Federal Studies*, vol.28, no.5 (2018).

Amersfoort, Hans van, Philip Muus, Rinus Penninx (a cura di). "International Migration, the Economic Crisis and the State: An Analysis of Mediterranean Migration to Western Europe". *Ethnic and Racial Studies*, vol.7, no.2 (1984).

Balzacq, Thierry. "The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes". *CASE Network Studies and Analyses*, no.377 (2008).

Basso, Pietro, Perocco, Fabio (a cura di). "Immigrazione e trasformazione sociale dell'Europa: una svolta epocale per le sue prospettive". *Perspectiva, Revista do centro de ciências de educação*, vol.38, no.4 (2021).

Bez nec, Barbara, Kurnik, Andrej (a cura di). "Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route". *Movements, Journal for critical migration and border regime studies*, vol. 5, no. 1/2020.

Borkert, Maren, Bosswick, Wolfgang (a cura di). "Migration Policy-Making in Germany. Between National Reluctance and Local Pragmatism?". *IMISCOE Working Paper*, no.20 (2007).

Boswell, Christina. "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol.79, no.3 (2003).

Bruquetas-Callejo, María, Garcés-Mascareñas, Blanca, Penninx, Rinus, Scholten, Peter (a cura di), "The case of the Netherlands" In Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus, Borkert, Maren (a cura di). *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: IMISCOE Research, 2011.

Carrera, Sergio, Curtin, Deirdre, Geddes, Andrew (a cura di). "20 Years anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice". *European University Institute*, Firenze, 2020.

Casolari, Federico. "L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione Europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolari". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n.1/2018.

Comte, Emmanuel. *The history of the European migration regime. Germany's strategic hegemony*. Londra: Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2018.

Del Sarto, Raffaella A. “Borderlands: the Middle East and North Africa as the EU’s Southern Buffer Zone” In Bechev, Dimitar, Nicolaïdis, Kalypso (a cura di) *.Mediterranean Frontiers: Borders, Conflicts and Memory in a Transnational World*. Prima edizione. Londra: I.B. Tauris, 2009.

Della Porta, Donatella. “Immigrazione e Protesta”. *Quaderni Di Sociologia*, no.21, (1999).

Den Hertog, Leonhard. “Funding the EU-Morocco ‘Mobility Partnership’: of implementation and competences”. *European Journal of Migration and Law* (2016).

Di Piscale, Alessia. “A vent’anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea?”. *Rivista Eurojus.it*, Fascicolo no. 4, Milano (2019).

Doomernik, Jeroen, Bruquetas-Callejo, María (a cura di), “National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973” in Garcés-Masareñas, Blanca, Penninx, Rinus (a cura di). *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Barcellona: Springer Open, IMISCOE Research Series, 2016.

Draetta, Ugo, Parisi, Nicoletta, Guido Rinoldi, Guido (a cura di). *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2008.

Duszczek, Maciej, Pachocka, Marta, Pszczółkowska Dominika. *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*. Prima edizione. Londra: Routledge, Francis & Taylor Group, London and New York, 2020.

Faist, Thomas. “How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992”. *West European Politics*, vol.17, no.2 (1994).

Fargues, Philippe, Fandrich, Christine (a cura di). *Migration after the Arab Spring*. European University Institute, Firenze: Migration Policy Centre, 2017.

Favilli, Chiara, “La competenza dell’Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona” In Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

(a cura di). *Ius migrandi: trent'anni di politiche legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: FrancoAngeli, 2020.

García Andrade, Paula, Martín, Ivàn, Mananashvili, Sergo (a cura di). *Eu cooperation with third countries in the field of migration*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Publications Office, 2015.

Germain, Séverine. “Le retour des villes dans la gestion de la sécurité en France et en Italie”. *Déviance et Société*, Vol.36 (2012).

Glynn, Irial. *Asylum Policy, Boat People and Political Discourse: boats, Votes and Asylum in Australia and Italy*. Londra: Palgrave Macmillan, Political science and international studies collection, 2016.

Grande, Edgar, Schwarzbözl, Tobias, Fatke, Matthias (a cura di). “Politicizing immigration in Western Europe”. *Journal of European Public Policy*, vol.26, no.10, (2018).

Gsoels-Lorensen, Jutta. “‘Wobe’: Becoming Arigona Zogaj in (Anti-) Immigrant Austria”. *New German Critique*, no.121, (2014).

H. Gleick, Peter. “Water, drought, climate Change, and conflict in Syria”. *Weather, Climate, and Society*, vol.6, no.3, California: Pacific Institute Oakland (2014).

Hutter, Swen, Hanspeter, Kriesi, (a cura di). “Politicising Immigration in Times of Crisis”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, no. 2 (2022).

Joannon, Barbara, Mešić, Selma, Pope, Stephanie, Welander, Marta (a cura di). *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Border. Refugee Rights People*, 2020.

Krarel, Albert. “The case of Austria”. *Migration Policymaking in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present*, Giovanna Zincone, Rinus Penninx, Maren Borkert (a cura di), IMISCOE Research, 2011.

Leonardi, Robert, Kovacs, Monique. “The Lega Nord: the rise of a new Italian catch-all party,”. *Italian Politics*, no.8 (1993).

Lorraine Millot. “La France fait frontières à part”. *Libération*, 7/9/1995.

- M., Lorenzo. “Les premières expériences de la CECA en matière de sécurité du travail: un modèle pour l’avenir” In Rodomonti Italo, Pierre, Tilly (a cura di). *De Rome à Marcinelle. Santé-sécurité, hier, aujourd’hui, et plus encore demain!*. Le Cri, 2006.
- Malakooti, Arenzo, Davin, Eric (a cura di). *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. International Organization for Migration (IOM), 2015.
- Marchegiani, Maura. *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*. G. Giappichelli Editore: Torino, 2017.
- Marzorati, Roberta. “Imagined communities and othering processes”. *Journal of Language and Politics*, no.12 (2013).
- Mechi, Lorenzo. “La CECA come progetto sociale: gli anni della presidenza Malvestiti” In *La Politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, a cura di Concetta Argiolas e Andrea Becherucci, Roma: Edizioni di Storia e Letteratura, 2018.
- Müller-Praefcke, Eva Christina, “La Commissione europea e il fenomeno migratorio, tra riluttanza e innovazione” In Elena Calandri, Giuliana Laschi, Simone Paoli (a cura di). *L’Europa si fa nelle crisi. Integrazione Europea e crisi esterne prima e dopo Maastricht*-Bologna: Il Mulino, 2023.
- Oruc, Nermin, Raza, Saima, Santic, Danica (a cura di). *The Western Balkan Migration Route (2015-2019): analytical report*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 2020.
- Osservatorio Balcani e Caucaso. “L’Europa e la Rotta Balcanica”, Rovereto: 2015.
- Paoli, Simone. *Frontiera Sud. L’Italia e la nascita dell’Europa di Schengen*. Prima edizione. Milano: Il Mulino, 2018.
- Penninx, Rinus, Blanca Garcés-Mascareñas (a cura di). “Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation”. *Migracijske I Etničke Teme / Migration and Ethnic Themes*, vol.32, no.2 (2016).
- Penninx, Rinus. “International Migration in Western Europe Since 1973: Developments, Mechanisms and Controls”. *The International Migration Review*, vol.20, no.4 (1986).

Penninx, Rinus. “Research-Policy Dialogues in Migration and Integration at the EU-level: Who tells whom what to do?” In *Pathways towards Legal Migration into the EU: Reappraising concepts, trajectories and policies*, (a cura di) Carrera, Sergio, Geddes, Andrew, Guild, Elspeth, Stefan, Marco, Firenze: Migration Policy Centre at the European University Institute in Florence, 2017.

Piscale, Alessia. “A vent’anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea?”. *EUROJUS*, no.4, Milano (2019).

Savino, Mario. *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.

Schmid-Drüner, Marion. “Migration and Asylum: a challenge for Europe”. *European Parliament*, 18/06/2018.

Schrover, Marlou. “Dutch Migration History. Looking Back and Moving Forward”. *Tijdschrift Voor Sociale En Economische Geschiedenis/ the Low Countries Journal of Social and Economic History*, vol.1, no.2 (2014).

Selmini, Rossella. “Ethnic conflicts and riots in Italy: The case of Rome, 2014”. *European Journal of Criminology*, vol.13 (2016).

Toaldo, Mattia. “Migrations through and from Libya: a Mediterranean Challenge”. *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*. Prima edizione. Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI), Edizioni Nuova Cultura, 2015.

Varsori, Antonio. *Alle origini del presente. L’Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*. Milano: FrancoAngeli, 2007.

Ventresca, Roberto. *Prove tecniche d’integrazione. L’Italia, l’OECE e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*. Milano: FancoAngeli, 2017.

Villani, Susanna. “Il fenomeno migratorio oltre l’ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore”. *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, no.2 (2021).

Z. Zagar, Igor, Kogovšek Šalamon, Neža & Hacin, Marina. *The Disaster of European Refugee Policy: Perspectives from the "Balkan Route"*. Cambridge Scholars Publishing, 2018.

Zinn, Dorothy Louise. "Adriatic Brethren or Black Sheep?: Migration in Italy and the Albanian Crisis, 1991". *Sage Journals. European urban and regional studies*, vol.3, no.3 (1996).

Zuccolo, Luca. "Immigrazione e legislazione in Germania Ovest. Il caso turco (1961-75)". *Storicamente*, vol.4, no.12 (2008).

Zupi, Marco, Mazzali, Alberto, Hassan, Sara (a cura di). *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*. Osservatorio di Politica Internazionale, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), no.59, luglio 2012.

Zupi, Marco, Mazzali, Alberto, Hassan, Sara (a cura di). *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*. Osservatorio di Politica Internazionale, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), no.59 (2012).

## FONTI E SITI ONLINE

Katie Kuschminder, MPI - Migration Policy Institute, "Once a destination for migrants, post-Gaddafi Libya has gone from Transit route to containment", 5/8/2020, <https://www.migrationpolicy.org/article/once-destination-migrants-post-gaddafi-libya-has-gone-transit-route-containment>.

Amnesty International, "A blueprint for despair: human rights impact of the Eu-Turkey deal", 17/02/2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/>

Oula A. Alrifai, Aaron Y. Zelin, The Washington Institute, "Protests in Daraa, Syria Undermine Assad's Narrative of Victory", 2/4/2021, [www.washingtoninstitute.org](http://www.washingtoninstitute.org), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/protests-daraa-syria-undermine-assads-narrative-victory>.

BBC News, "Homs: Syrian Revolution's Fallen 'Capital,'" 9/12/2015, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15625642>.



La libera circolazione e il Sistema di Schengen, Sito ufficiale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, [www.esteri.it](http://www.esteri.it), [https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica\\_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/#:~:text=L](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/#:~:text=L).

Ministero dell'Interno, “Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia”, Archivio storico, 6/04/2011, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/immigrazione/000073\\_2011\\_04\\_06\\_accordo\\_Italia-Tunisia.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html).

Comitato parlamentare Schengen-Europol, “Convenzione di Dublino”, [legislature.camera.it](http://legislature.camera.it), [https://legislature.camera.it/\\_bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm](https://legislature.camera.it/_bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm).

Paola Cirino, Berlino Magazine, “Razzismo nella ex-DDR, la storia della rivolta xenofoba di Rostock del 1992”, 25/08/2022, [https://berlinomagazine.com/2022-razzismo-rivolta-xenofoba-di-rostock-1992/#google\\_vignette](https://berlinomagazine.com/2022-razzismo-rivolta-xenofoba-di-rostock-1992/#google_vignette).

Andrea Panico, “Io non ho sogni. L'accordo UE – Turchia: genesi, applicazione, criticità a due anni di distanza”. Progetto Melting Pot Europa, 19/11/2018, <https://www.meltingpot.org/2018/11/io-non-ho-sogni-laccordo-ue-turchia-genesi-applicazione-criticita-a-due-anni-di-distanza/#easy-footnote-bottom-29-190899>.

Amnesty International (2016). Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal, 1 aprile: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

Roberto Biorcio, Reset Doc, “Not just xenophobes. The Northern League's Success”, 29/4/2008, <https://www.resetdoc.org/story/not-just-xenophobes-the-northern-leagues-success/it/>.

BBC News, “Homs: Syrian revolution's fallen 'capital'”, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15625642>.

Martin Chulov, Kareem Shaheen, The Guardian, “Syrian Rebels Hail Fall of Jisr Al-Shughour as Sign of Growing Strength”, 27/4/2015, sezione World news,

<https://www.theguardian.com/world/2015/apr/27/syrian-rebels-hail-fall-of-jisr-al-shughour-as-sign-of-growing-strength>.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Behind the data: Recording civilian casualties in Syria”, 1/05/2023, <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/05/behind-data-recording-civilian-casualties-syria>.

Zachary Laub, Council of Foreign Relations, “Syria’s Civil War: the descent into horror”, 14/02/2023, <https://www.cfr.org/article/syrias-civil-war>.

UNHCR, Unrefugees, “Syria Refugee Crisis Explained”, 13/3/2024, <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/>.

European Commission, “Migrant worker”, [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migrant-worker\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migrant-worker_en).

Convention and Protocol relating to the status of refugees, UNHCR (UNHCR 1951), <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

La Convenzione sui Rifugiati del 1951, UNHCR Italia, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/#:~:text=La%20Convenzione%20sullo%20status%20dei>.

“I Rifugiati”, UNHCR Italia, <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati/>.

Emanuele Episcopo, Altalex, “Rifugiati: il principio di non refoulement”, 2019, <https://www.altalex.com/documents/news/2019/12/12/rifugiati-principio-di-non-refoulement>.

International Organization for Migration (OIM), “Over 3,770 migrants have died trying to cross the Mediterranean to Europe in 2015”, 31/12/2015, <https://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015>.

Phillip Connor, Pew Research Center, “How Mediterranean Migration Paths to Europe have changed since 2009”, 18/09/2018, <https://www.pewresearch.org/short->

[reads/2018/09/18/the-most-common-mediterranean-migration-paths-into-europe-have-changed-since-2009/](https://www.researchgate.net/publication/328111111).

International Organization for Migration, “Over 3,770 migrants have died trying to cross the Mediterranean to Europe in 2015”, 31/12/2015, <https://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015>.

Jonathan Clayton, Tim Gaynor, UNHCR, “Over one million sea arrivals reach Europe in 2015”, 30/12/2015, <https://www.unhcr.org/news/stories/over-one-million-sea-arrivals-reach-europe-2015>.

Operational Data Portal, Mediterranean Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Massimo Nava, ISPI, “Elezioni UE: i malesseri francesi per il trionfo di Marine Le Pen”, 25/04/2015, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/elezioni-ue-i-malesseri-francesi-il-trionfo-di-marine-le-pen-10445>.

Giovanni Cedrone, La Repubblica, “Europee: Le Pen trionfa in Francia, a Berlino Merkel Tiene (Ma Spd Cresce), Tsipras Vola in Grecia”, 25/05/2014, [https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-europee2014/2014/05/25/news/voto\\_europeo-87167911/](https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-europee2014/2014/05/25/news/voto_europeo-87167911/).

Samuel Huneke, Time, “The surprising history fueling Germany’s far right”, 29/01/2024, <https://time.com/6336744/germany-afd-far-right-consensus/>.

Paul Hockenos, Foreign Policy, “Germany’s far-right party is worse than the rest of Europe’s”, 29/02/2024, <https://foreignpolicy.com/2024/01/26/afd-germany-far-right-populism-radical-europe-remigration-immigrants/>.

Enrique Baròn Crespo, Parlamento Europeo, “Proposta di risoluzione sulla situazione politica in Austria”, 02/02/2000, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2000-0101\\_IT.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2000-0101_IT.html?redirect).

Claudio Bozza, Corriere della Sera, “Gli 80 anni di Umberto Bossi in 30 immagini: la secessione, l’asse con Berlusconi e la malattia”, 19/9/2021, <https://www.corriere.it/politica/cards/umberto-bossi-anima-lega-compie-80-anni-secessione-l-asse-berlusconi-malattia/convegno-contro-roma-ladrona.shtml>.

Cesare Zapperi, Corriere della Sera, “Linea dura di Salvini sui Migranti: difenderemo le frontiere, non escludo l’uso della Marina Militare”, 14/9/2023, [https://www.corriere.it/politica/23\\_settembre\\_14/lega-va-pressing-premier-salvini-difenderemo-frontiere-aea1afcc-5336-11ee-9c68-5070f213fc3b.shtml?refresh\\_ce](https://www.corriere.it/politica/23_settembre_14/lega-va-pressing-premier-salvini-difenderemo-frontiere-aea1afcc-5336-11ee-9c68-5070f213fc3b.shtml?refresh_ce).

Office For National Statistics, Ons.gov.uk, “International Migration: A Recent History, Office for National Statistics”, 15/1/2015, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/internationalmigrationarecenthistory/2015-01-15>

Davide Denti, East Journal, “Belgio: la resistibile ascesa dell’estrema destra fiamminga”, 13/3/2013, <https://www.eastjournal.net/archives/25933>.

Roberto Volpe, Pandora Rivista, “Che cosa è successo in Svezia? Sessant’anni di politica dei blocchi”, 27/1/2015, <https://www.pandorarivista.it/articoli/politica-blocchi-svezia-terza/>.

Parlamento Europeo, 2019, “An Area of Freedom, Security and Justice: General Aspects”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects>.

Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf).

UNHCR Fundraising Reports (2012), *UNHCR Global Report 2011– Libya*, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

Passato e presente 2018/19, “*Bourguiba, il padre della Tunisia*,” RaiPlay, <https://www.raiplay.it/video/2018/11/Passato-e-Presente-Bourguiba-il-padre-della-Tunisia-9c5c7310-7286-4f57-bc7f-71c153f76626.html>.

European Union Agency for Asylum, <https://euaa.europa.eu/it>.

Human Rights Watch, “TURKEY,” [www.hrw.org](http://www.hrw.org), <https://www.hrw.org/reports/2000/turkey2/Turk009-10.htm#:~:text=Turkey%20retains%20a%20geographic%20limitation>.

Conclusioni del Consiglio, Giustizia e affari interni, 13/03/2020, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318\\_eu-turkey-three-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf).

Humeyra Pamuk, “Walls, drones and mines: Turkey tightens border as Syria incursion deepens”, Reuters: Breaking International News and Views, 3/3/2017, Reuters.com, 3/3/2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-border-idUSKBN16A1VP/>.

Stefano Bleggi, Progetto Melting Pot Europa, “HRW: «Le guardie di frontiera turche torturano e uccidono i siriani»”, 3/5/2023, <https://www.meltingpot.org/2023/05/hrw-le-guardie-di-frontiera-turche-torturano-e-uccidono-i-siriani/#:~:text=Dei%20234%20morti%20e%2020231,delle%20guardie%20di%20frontiera%20turche>.

UNHCR Sito Ufficiale <https://www.unhcr.org/>

Human Rights Watch, “Turkish border guards torture, kill Syrians”, 7/4/2023, <https://www.hrw.org/news/2023/04/27/turkish-border-guards-torture-kill-syrians>.

BBC News, “Migrant crisis: EU's Juncker announces refugee quota plan”, 09/09/2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>

Commissione Europea, “Stato dell’Unione 2015: l’ora dell’onestà, dell’unità e della solidarietà”, 09/09/2015, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH\\_15\\_5614](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_15_5614)

Consiglio dell’Unione Europea, “Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 aprile 2015 – dichiarazione”, 23/04/2015, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

Valeria Giannotta, CeSPI, “L’accordo Ue-Turchia sui migranti 5 anni dopo”, [www.cespi.it](http://www.cespi.it), <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-turchia/focus/laccordo-ue-turchia-sui-migranti-5-anni-dopo>.

European Commission, “EU-Turkey Statement.Four years on”, <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/23-eu-turkey->

[statement#:~:text=In%20March%202020%2C%20the%20European,lower%20than%20before%20its%20implementation.](#)

United Nations Support Mission in Libya, Overview of violations of international human rights and humanitarian law during the ongoing violence in Libya, 07/09/2014, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/OverviewViolationsLibya\_UNSMIL\_OHCHR\_Sept04\_en.pdf.