

# Fortezza Europa

Grazia Naletto ▪ Enrico Pugliese ▪ Annamaria Rivera  
Serena Chiodo ▪ Sara Prestianni



- 
- 3 Migrazioni e asilo, quale futuro per l'Europa?**  
Grazia Naletto
  - 8 Migranti economici e rifugiati: solidarietà per tutti**  
Enrico Pugliese
  - 11 La "politica del male minore" della Commissione**  
Annamaria Rivera
  - 14 "Relocation", un obiettivo mancato**  
Serena Chiodo
  - 18 La logica europea dell'esternalizzazione**  
Sara Prestianni

---

## Migrazioni e asilo, quale futuro per l'Europa?

Grazia Naletto

*Decostruire il mantra di un' "emergenza umanitaria insostenibile", da cui occorrerebbe difendersi con la militarizzazione delle frontiere, è una delle prime cose da fare per chi crede ancora che sia possibile salvare l'Europa*

Le certezze sul futuro dell'Unione Europea sono poche né, d'altra parte, il Libro bianco recentemente pubblicato dalla Commissione Europea e le indiscrezioni sui contenuti della Dichiarazione di Roma che i capi di Stato e di Governo saranno chiamati a sottoscrivere il 25 marzo, offrono indicazioni particolarmente illuminanti.

Qualcosa di certo però c'è. E sarebbe meglio che non ci fosse.

Amesso che le elezioni presidenziali francesi non provochino un'accelerazione del processo di disintegrazione dell'Unione, qualunque sia la mediazione politica che prevarrà alla fine del 60° anno dalla firma dei Trattati di Roma, avrà come priorità il rafforzamento della collaborazione nel **settore della difesa** (nell'ambito della ricerca, delle politiche industriali e della gestione comune degli appalti), della **sicurezza interna** (attraverso un maggiore coordinamento tra le polizie nazionali) e del **controllo delle frontiere esterne** finalizzato a contenere gli arrivi dei migranti (siano essi "economici" o richiedenti asilo) grazie al funzionamento di una Guardia di frontiera e costiera europea, allo sviluppo dei programmi di rimpatrio dei migranti "irregolari" e di una cooperazione mirata e selettiva con i paesi terzi.

La lettura del Libro bianco sul futuro dell'Europa non lascia dubbi: tutti gli "scenari" ipotizzati "per l'evoluzione dell'Europa da qui al 2025", tranne il secondo che prevede solo il mantenimento di un mercato unico, immaginano un'Unione Europea più militarizzata e protetta da frontiere esterne, sempre più difficili da valicare.<sup>[1]</sup>

Il testo della Dichiarazione di Roma, ancora in fase di revisione, non opererà esplicitamente per nessuno dei percorsi delineati dalla Commissione, ma sicurezza e governo delle politiche migratorie costituiscono uno dei quattro pilastri del documento citati dal Presidente del Consiglio Gentiloni a Bruxelles.

La soluzione di governance che sembra profilarsi, per ottenere la firma anche

dei recalcitranti paesi del Gruppo di Visegrad, è quella che rinuncia all'assunzione esplicita della proposta tedesca di "Europa a due velocità", senza escludere ipotesi di collaborazione differenziata nei diversi ambiti di intervento. «Agiremo insieme ogniqualvolta sarà possibile, a differenti ritmi e intensità dove necessario, come abbiamo fatto in passato entro la cornice dei Trattati e lasciando la porta aperta a coloro che vorranno aggiungersi dopo. La nostra Unione è indivisa e indivisibile». Questa la formula che consentirebbe di raggiungere l'accordo sul testo, secondo alcune indiscrezioni riportate dalla stampa.<sup>[2]</sup>

<b>Sicurezza, Migrazione, politica estera e difesa nei 5 scenari del Libro bianco della Commissione Europea</b>		
	<b>Shengen, Migrazione, Sicurezza</b>	<b>Politica estera e difesa</b>
<b>Scenario 1. Avanti così</b>	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza.	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa.
<b>Scenario 2. Solo il mercato unico</b>	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo; ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale; maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne.	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali.
<b>Scenario 3. Chi vuole di più fa di più</b>	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia.	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale.
<b>Scenario 4. Fare meno in modo più efficiente</b>	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo.	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa.
<b>Scenario 5. Fare molto di più insieme</b>	"Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo.	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; v. "Fare meno in modo più efficiente", istituzione di un'Unione europea della difesa.

### ***Migrazioni e asilo: il rifuto come minimo comun denominatore***

Proprio il governo delle migrazioni e la circolazione delle persone all'interno dell'Unione rappresentano uno dei principali punti di crisi del processo di integrazione europea. Vi sono almeno tre distinte prospettive e strategie politiche che al momento dividono l'Europa.

---

La prima è quella dei paesi del Nord, che si trovano in una migliore situazione economica, sono dotati di sistemi di welfare e di accoglienza mediamente più efficienti, da molti anni hanno cercato di fermare le migrazioni per motivi economici da paesi terzi, ma hanno lasciato aperte le porte ai richiedenti asilo, almeno sino alla crisi umanitaria connessa alla degenerazione della situazione siriana. La parentesi, chiusa velocemente, della sospensione unilaterale del Regolamento di Dublino da parte tedesca nel 2015, si colloca nel quadro di una strategia che individua come priorità il blocco delle migrazioni provenienti da paesi terzi, ma anche una limitazione della libera circolazione all'interno dell'Unione. I risultati del referendum sulla Brexit sono infatti stati accompagnati da iniziative, ad esempio in Germania, finalizzate a limitare l'accesso al sistema di welfare dei cittadini comunitari di altri paesi membri.

I paesi collocati alle frontiere meridionali esterne, più direttamente esposti ai flussi migratori provenienti dal Sud del Mediterraneo, ma anche dotati di sistemi meno efficienti di welfare e di accoglienza, sono maggiormente interessati a una cooperazione “solidale” con gli altri paesi membri, alla condivisione “dell'onere dell'accoglienza” e ai programmi di ricollocamento previsti dall'Agenda Europea della Migrazione, rimasti in gran parte inattuati. Gli stessi paesi sono anche quelli che continuano ad “esportare” i propri cittadini più qualificati nei paesi del Nord Europa e sono interessati a mantenere la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione.

Infine i paesi dell'Est Europeo, direttamente coinvolti nella crisi seguita all'apertura della Rotta Balcanica, hanno chiuso le loro porte alle migrazioni esterne, erigendo muri e fili spinati lungo le proprie frontiere, ma, essendo ancora paesi di emigrazione verso l'Europa centrale e Occidentale, sono interessati a mantenere la libera circolazione interna delle persone.

Situazioni economiche e sociali diverse e modelli di welfare e sistemi di accoglienza molto differenziati gli uni dagli altri concorrono nel facilitare l'incontro di queste tre diverse prospettive unicamente sulle politiche del rifiuto: rafforzamento del controllo delle frontiere terrestri e marittime, procedure di asilo sempre più restrittive, detenzione dei migranti privi di titolo di soggiorno, rimpatri forzosi accelerati nei paesi di origine, cooperazione internazionale rafforzata piegata all'obiettivo del blocco delle migrazioni. È in questa direzione che si stanno muovendo le istituzioni comunitarie e quelle nazionali.

---

### ***La miopia della Fortezza Europa tra vecchi e nuovi nazionalismi***

“I vari cambiamenti che avvengono nel mondo e l’autentico senso di insicurezza avvertito da molti hanno portato a una crescente disaffezione nei confronti della politica tradizionale e delle istituzioni a tutti i livelli, che si manifesta spesso sotto forma di indifferenza e sfiducia nei confronti dell’operato delle autorità pubbliche e crea anche un vuoto che viene colmato con troppa facilità da retoriche populiste e nazionalistiche.”<sup>[3]</sup>

Questa la lettura della crescita di consenso che i partiti e i movimenti nazionalisti, populistici e xenofobi stanno riscuotendo in molti paesi europei, proposta dalla Commissione, senza alcun cenno autocritico rispetto alle politiche comunitarie adottate sino ad oggi.

Scritta nero su bianco, vi è l’ottusa rassegnazione all’egemonia del dibattito politico e istituzionale sulle sorti dell’Europa da parte delle destre. Già da tempo, ma in modo accentuato a partire dalla campagna per le elezioni europee del 2014 e dopo l’ingresso di Trump sulla scena politica, euroscetticismo, nazionalismo, xenofobia e razzismo si sono intrecciati, fuoriuscendo ampiamente dalla sfera tradizionale di influenza dei movimenti di destra.

Ciò è stato possibile grazie all’agitazione strumentale e retorica di argomenti che possono trovare un facile consenso nell’opinione pubblica. L’evocazione della crisi e del declino dell’Europa fa agevolmente leva sul disagio economico e sociale di fasce ampie della popolazione europea. La denuncia di una diffusa “percezione di insicurezza” trae alimento dal disorientamento provocato dalla ripresa degli attentati di matrice jihadista in Europa. La xenofobia e il razzismo possono cavalcare l’incapacità delle istituzioni nazionali ed europee di gestire in modo non emergenziale la crescita degli arrivi di richiedenti asilo, agitando il tema dell’insostenibilità delle migrazioni per i sistemi di welfare e del lavoro nazionali. Xenofobia e razzismo consentono in realtà di combinare il tema della crisi e quello dell’insicurezza e di produrre un capro espiatorio ideale: il migrante estraneo, potenziale nemico (“criminale/terrorista”), in competizione con i cittadini europei nel mercato del lavoro e nel welfare.

Ciò può accadere grazie ad una grande rimozione operata tanto da chi ci governa a livello comunitario e nazionale, quanto dai movimenti xenofobi-razzisti: quella del fallimento delle politiche economiche e sociali portate avanti sino ad oggi e di quelle migratorie e sull’asilo.

Non sono le donne e gli uomini in arrivo la causa della crisi dell’Europa,

---

semmai ne sono le vittime più indifese. E l'approccio securitario viene da molto lontano, ha attraversato l'intera storia del processo di integrazione europeo e ha già dimostrato ampiamente di avere fallito.

Decostruire il mantra di un'"emergenza umanitaria insostenibile", da cui occorrerebbe difendersi con la militarizzazione delle frontiere, la moltiplicazione di centri di detenzione in ogni dove e missioni "umanitarie" contro i trafficanti, è una delle prime cose da fare per chi crede ancora che sia possibile salvare l'Europa. E l'argomento chiave non può essere che quello dell'eguaglianza.

[1] Si veda: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_bianco\\_sul\\_futuro\\_dell\\_europa\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf)

[2] Si veda: <http://www.lastampa.it/2017/03/17/esteri/prima-marcia-indietro-sullue-a-due-velocit-inaccettabile-uneuropa-di-serie-a-e-una-di-b-gyqCAth8dWlqoNakGdXlQI/pagina.html>

[3] Libro bianco della Commissione Europea cit. pag. 12

---

## Migranti economici e rifugiati: solidarietà per tutti

Enrico Pugliese

*La drastica separazione tra emigrazione economica ed emigrazione politica rischia di portare a una deriva xenofobica e ad un atteggiamento persecutorio nei confronti degli immigrati per lavoro*

Quella tra migranti economici e rifugiati appare come una distinzione abbastanza ovvia sia sul piano analitico che sul piano delle scelte operative. I rifugiati – in base alla saggezza comune – devono essere accolti. E questo dicono anche le convenzioni e le normative dei paesi dove rifugiati e richiedenti asilo arrivano (purché questo loro status sia stato riconosciuto).

Invece i primi, in particolare se sono arrivati in maniera irregolare (“clandestina” secondo la comune erronea dizione) non hanno diritto a entrare o restare e dovrebbero essere rimandati a casa – sempre secondo la saggezza comune (spesso, come in questo caso, fallace ma espressa in Italia dalle autorità istituzionali).

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

Questa coesistenza tra i due tipi di migrazioni è vera anche per le persone che ora sbarcano sulle coste Italiane dalla sponda sud del Mediterraneo o che sbarcavano sulle coste greche fino alla conclusione dell'accordo della Unione Europea con il regime di Erdogan. Il fatto è che alcuni dei più importanti movimenti migratori di questi anni richiedono l'uso di categorie meno rigide che superino quella distinzione e che non escludono dalla solidarietà anche con chi non è un rifugiato.

Ormai nella letteratura si fa riferimento a una serie di tipologie di migranti (e di cause delle migrazioni) che risultano più appropriate e corrispondenti alla realtà. Ormai si parla della differenza tra migrazioni “volontarie” e “involontarie” dove queste ultime riguardano la stragrande maggioranza delle persone che

---

oggi si muovono al mondo, comprese – ma non solo – quelle in cerca di asilo. Il gruppo dei migranti involontari comprende sia coloro che partono fuggendo da guerre e devastazioni, pur non appartenendo ad alcun gruppo oggetto specifico di persecuzione o discriminazione, e sono costretti a fuggire e cercare riparo altrove, sia i perseguitati.

Si parla ancora di migrazioni che sono l'effetto di disastri ambientali e, più in generale, si potrebbe aggiungere dell'impoverimento strutturale delle aree di provenienza e di totale assenza di opportunità di lavoro e di reddito. E anche queste rientrano senza dubbio nell'ambito delle migrazioni forzate.

Gli esempi di situazioni in cui motivazioni politiche e motivazioni economiche delle migrazioni s'intrecciano sono quindi moltissimi sia a livello individuale sia a livello di grandi gruppi. Pensiamo per esempio alla grande migrazione curda verso la Repubblica Federale Tedesca, attivata certamente dalle condizioni di oppressione, ma anche della povertà della popolazione del Kurdistan. Da una parte, così come gli altri lavoratori provenienti dalla Turchia, gli emigranti curdi si muovevano spinti dal bisogno di uscire dalla povertà cercando lavoro all'estero. D'altra parte però per molti di loro era necessario allontanarsi per evitare la persecuzione politica.

Ancora, a questo proposito, va ricordata una nuova realtà dell'emigrazione per ricerca di lavoro legata proprio agli sconvolgimenti avvenuti nel Nord Africa e nel Medio Oriente negli ultimi anni. Si tratta delle vere proprie migrazioni forzate di lavoratori, già occupati in un paese diverso dal loro – ad esempio in Libia o in Iraq ma non solo – e che ora per le vicende del paese di arrivo vengono a trovarsi senza lavoro e devono muoversi necessariamente alla ricerca di soluzioni alternative. Gli sconvolgimenti politici sono la molla del loro spostamento. Ma la motivazione di fondo è quella tipica dell'emigrazione economica. Queste persone non fuggono da persecuzioni ma sono vittime degli sconvolgimenti politici – nel caso della Libia dei bombardamenti in primo luogo – che hanno tolto loro le possibilità di sopravvivenza materiale nei luoghi dove erano andati prima a lavorare.

Detto questo non si vuol negare una specificità della condizione del profugo, richiedente asilo e in condizione di ottenere lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra. La sottolineatura dell'esistenza di una altra vasta gamma di migranti involontari e del dovere di solidarietà nei loro confronti non esclude affatto l'attenzione ai primi. Così, ad esempio, non si può non de-

---

nunciare l'evoluzione dei regimi di asilo in Europa con il passaggio da una situazione più aperta e con una facilità di accesso alla condizione di rifugiato verso una – affermatasi fin dagli anni 80 – molto più selettiva. Non a caso si son dovute introdurre altre categorie quali quella della “Protezione sussidiaria” o della “Protezione umanitaria”.

Paradossalmente però l'attenzione rivolta ai profughi ha finito per far passare in secondo piano la questione della immigrazione dei soggetti che vengono a cercar lavoro e che finora nella maggior parte dei paesi un lavoro, bene o male, lo hanno trovato. Ciò perché di loro c'è sempre stato bisogno e ce ne sarà in futuro, il che mostra che la sindrome da invasione di cui l'Europa è vittima non ha grandi giustificazioni. La fissazione con la drastica separazione tra emigrazione economica ed emigrazione politica rischia di portare a una deriva xenofoba aldilà delle buone intenzioni, con l'effetto di un atteggiamento persecutorio nei confronti degli immigrati per lavoro, delle persone che vengono da noi perché al loro paese non ci sono le condizioni per la sopravvivenza.

Ma, come si dice, c'è sempre un peggio. All'antipatia per gli immigrati per lavoro, di recente si è aggiunta anche una insofferenza nei confronti dei rifugiati e richiedenti asilo. Nonostante che il numero di quelli che arrivano sulle coste meridionali d'Europa sia ancora contenuto e modesto rispetto al totale dalla immigrazione in Italia, la sindrome di assedio si esprime anche nei loro confronti. Se in qualche Paese, come nell'Ungheria di Orban, la repressione e la persecuzione non distinguono tra immigrati economici e richiedenti asilo, anche da noi le maniere forti cominciano ad essere invocate nei confronti di entrambi. All'origine di ciò non c'è solo una reazione popolare, da non sottovalutare, e neanche la politica dei gruppi xenofobi (spesso definiti inopinatamente “populisti”) ma c'è l'unico elemento unificante della politica europea sull'immigrazione, vale a dire il suo carattere securitario e la priorità data al controllo delle frontiere.

---

## La “politica del male minore” della Commissione

Annamaria Rivera

*Ammantata da parole come “rispetto dei diritti umani”, la Raccomandazione europea del 2 marzo è finalizzata al rimpatrio di un milione fra migranti e profughi irregolari, presenti nel territorio europeo*

Che il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CdE) l'abbia condannata; che il più recente Consiglio europeo (quello che riunisce i capi di Stato e di governo dell'UE), pur accogliendola «con favore», abbia rimandato ogni decisione nel merito: tutto ciò non attenua la gravità della recente *Raccomandazione* della Commissione europea. Resa pubblica il 2 marzo scorso, essa è finalizzata al “rimpatrio”, entro quest'anno, di un milione fra migranti e profughi irregolari, presenti nel territorio europeo.

Per sbarazzarsi di questa “eccedenza”, la Commissione suggerisce le misure più bieche, pur dissimulate goffamente dall'abbondanza d'interiezioni quali «rispetto dei diritti delle persone», «in linea con il diritto internazionale e i diritti umani» e simili. È proprio questa retorica della coda di paglia, quindi dell'eufemismo – nonché l'insensato cliché secondo cui le misure suggerite sarebbero volte a «scoraggiare i pericolosi viaggi della speranza verso l'UE» – a rendere più inquietante il testo in questione.

È una retorica che ricorda, nello stile e sia pur alla lontana, quella della «politica del male minore» di cui parlava Hannah Arendt a proposito di Eichmann: il rastrellamento definito come «un problema tecnico», la deportazione come «la questione-trasporti», le morti nei vagoni blindati come «deplorabili inconvenienti»...

In realtà, tutto è ammesso – per meglio dire, suggerito, in tal caso – pur di raggiungere lo scopo principale: «la riduzione dei termini per i ricorsi» contro i dinieghi di asilo, i rastrellamenti, detti «misure più incisive contro la fuga», la detenzione fino a diciotto mesi, anche dei bambini, in appositi centri che, per carità, «non devono essere dei campi di concentramento», precisa senza pudore Dimitris Avramopoulos, Commissario per le migrazioni.

Tra le raccomandazioni agli Stati c'è quella di «trattenere» (leggi: imprigionare) «le persone che lasciano intendere di non voler ottemperare alla decisione

---

di rimpatrio che le riguarda». Lasciano intendere, si scrive, sorvolando sul fatto che il processo alle intenzioni è la più palese e basilare violazione di ogni diritto.

A coronamento dell'incitamento a compiere rastrellamenti, detenzioni ed espulsioni di massa, v'è un'altra raccomandazione-chiave: quella di «concludere rapidamente i negoziati relativi agli accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e cercando di coinvolgere il Marocco e l'Algeria». Evidentemente, alla Commissione europea non è bastata l'esperienza dell'ignobile baratto con la Turchia, siglato in forma di Statement il 18 marzo 2016, del quale abbiamo scritto a suo tempo.

Certo, niente di nuovo sotto il sole: un tal genere di accordi, con i più svariati Paesi terzi, (spesso comportanti l'esternalizzazione delle frontiere e degli stessi centri di detenzione), ha contrassegnato la politica europea su migrazioni ed esodi fin dal 1991, quando gli Stati dello spazio Schengen ne firmarono uno con la Polonia affinché si riprendesse i suoi profughi.

Quanto all'Italia, essa si è distinta negli accordi di cooperazione «per il contrasto dell'immigrazione clandestina» soprattutto con la Libia, durante e dopo il regime di Gheddafi: l'ultimo è il Memorandum d'intesa siglato, il 2 febbraio scorso, col fragilissimo e dimidiato governo di Fayez al-Sarraj. Eppure in Libia – che non ha ratificato neppure le convenzioni più basilari in materia di asilo e di rispetto dei diritti umani – tuttora si praticano gravissime violazioni dei diritti fondamentali e violenze d'ogni specie contro migranti e profughi.

Per parlare della democratica Tunisia, i governi che si sono succeduti finora, dopo la fine del regime di Ben Ali, non sono riusciti a risolvere una sola delle questioni riguardanti i diritti dei migranti e dei rifugiati. Basta dire che è ancora in vigore la legge organica del 2004–6 (3 febbraio), la quale, violando tutti i trattati internazionali in materia, punisce duramente «l'entrata e l'uscita clandestine dal territorio tunisino» e chiunque le «favorisca», fosse pure per ragioni deontologiche o umanitarie.

Né si può dire che la Nigeria sia un paese sicuro, funestata com'è non solo da Boko Haram, ma anche da altre violenze estreme e da conflitti d'ogni genere, che attraversano l'intero Paese. Ciò nonostante, un telegramma, inviato il 26 gennaio 2017 dal Ministero dell'Interno italiano, chiedeva alle questure di Roma, Torino, Brindisi e Caltanissetta, di rendere disponibili novantacinque posti (quarantacinque destinati a uomini e cinquanta a donne) all'interno dei CIE attualmente operativi. Incitando così a una sorta di rastrellamento di cittadini/e

---

stranieri/e irregolari, destinati/e al rimpatrio, in ragione della loro nazionalità: in palese violazione del principio di non-discriminazione, sancito dall'art. 3 della nostra Costituzione, e in spregio della vulnerabilità delle donne nigeriane, potenziali vittime di tratta, com'è ben noto.

In realtà, la linea del nuovo ministro dell'Interno italiano in materia d'immigrazione e asilo sembra aver anticipato giusto quella della Commissione europea, a tal punto che si potrebbe sospettare un'intesa. Infatti, una precoce e quasi puntuale messa in pratica della Raccomandazione è il cosiddetto piano Minniti. Reso pubblico a metà gennaio, è divenuto poi il decreto-legge del 17 febbraio 2017, n. 13 («Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale»).

Uno spirito analogo, una medesima ideologia securitaria e disciplinare lo legano a quello del 20 febbraio 2017, n. 14 («Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città»), che, perseguendo l'obiettivo dell'occultamento della marginalità sociale mediante la messa al bando di questuanti, senz'altro, rom, ambulanti e parcheggiatori informali, ma anche tossicodipendenti, sembra un ritorno alle norme penali di ottocentesca memoria contro “mendicanti, oziosi e vagabondi”.

Insomma, come abbiamo scritto più volte, la cosiddetta “crisi dei rifugiati” mette a nudo fino a qual punto stia riemergendo il cattivo passato europeo, quello che l'Europa unita avrebbe dovuto elaborare e trascendere. Conviene ricordare che esso si manifesta anche con le dimensioni abnormi di un'ecatombe di migranti e rifugiati che forse dovremmo cominciare a chiamare genocidio.

---

## **“Relocation”, un obiettivo mancato**

Serena Chiodo

*Doveva rappresentare “un fermo impegno per la solidarietà tra gli Stati membri” ma nei numeri e nei fatti il programma europeo di ricollocazione è stato finora un vero e proprio fallimento*

4.440: sono le persone coinvolte dall'Italia nel programma europeo di relocation. 9.953 quelle trasferite in altri paesi dalla Grecia<sup>[1]</sup>. Tutte sono richiedenti asilo: sono infatti loro i destinatari del programma previsto dall'Agenda europea sulla migrazione, presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 e adottata dal Consiglio europeo a settembre 2015. O almeno, sarebbero: la misura definita di “ricollocazione eccezionale” che l'Europa ha immaginato come risposta alla questione migratoria non è nemmeno lontanamente vicina all'obiettivo prefissato. Secondo gli accordi, entro il 26 settembre 2017, 160.000 persone dovrebbero essere trasferite dall'Italia e dalla Grecia in altri paesi europei. Al 16 marzo 2017, il ricollocamento ha coinvolto solo 14.438 migranti: meno del 10% del numero concordato.

Il programma di relocation rappresenta, nelle parole con cui è stato presentato, “un fermo impegno per la solidarietà tra gli Stati membri” che, a fronte de “la terribile perdita di vite umane nel Mediterraneo”, trasforma “le parole in azione”<sup>[2]</sup>. Il programma, nato dietro sollecitazione del Consiglio europeo che, nel meeting del 23 aprile 2015, avrebbe deciso di “rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne, [...] accrescere gli aiuti d'urgenza agli Stati membri in prima linea e considerare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri su base volontaria”<sup>[3]</sup>.

In altre parole, con l'obiettivo di alleggerire la pressione dei flussi verso Italia e Grecia – per ragioni geografiche più interessate dagli arrivi – il programma si propone il trasferimento delle persone da questi due paesi verso gli altri stati europei.

### ***Ma come dovrebbe funzionare praticamente la procedura di ricollocazione?***

Non tutti i richiedenti asilo possono partecipare al programma di relocation. E non tutti i paesi europei partecipano nello stesso modo. Possono aderire solo le

---

persone di nazionalità per cui il tasso di riconoscimento della protezione è pari o superiore al 75%, sulla base dei dati Eurostat relativi all'ultimo quadrimestre: ad oggi, eritrei, siriani e iracheni. Espressa la volontà di adesione, le persone, identificate e foto-segnalate, formalizzano la richiesta di protezione in Italia o in Grecia e vengono poi trasferite in uno stato membro: la domanda di protezione viene esaminata nel paese di ricollocamento. Gli stati ricevono 6000 euro per ogni persona accolta, mentre a Italia e Grecia si vedono corrispondere 500 euro per ogni ricollocazione, per le spese di trasporto. L'intera procedura dovrebbe svolgersi entro due mesi da quando i paesi comunicano la disponibilità di posti, che sono chiamati a indicare sulla base di diversi indicatori, come il Pil, il tasso di disoccupazione, il numero delle protezioni già accordate nei 4 anni precedenti, la popolazione residente<sup>[4]</sup>.

### ***Paradossi e problemi del piano di relocation***

Questo nella teoria, nella consapevolezza da una parte dell'alto numero di persone in arrivo in Italia e Grecia, e dall'altra delle distorsioni del regolamento Dublino (1.604/2013), per cui il paese competente per l'esame delle domande d'asilo è quello di primo ingresso. Ecco che si scorge un primo paradosso: mentre i paesi europei si impegnano, formalmente, ad accogliere nuovi richiedenti asilo, altri sono rimandati forzatamente nei paesi europei di primo ingresso in ottemperanza del regolamento Dublino.

Questa non è l'unica contraddizione presente, e lo dimostra il fatto che, anche se la relocation funzionasse a pieno regime, avrebbe un impatto irrisorio rispetto agli arrivi, ben più consistenti dei numeri previsti dal piano europeo-comunione non raggiunti.

La lontananza del piano europeo rispetto alla situazione reale si palesa non solo nei numeri ma anche nei criteri: il fatto di selezionare le persone in base alla nazionalità, con riferimento ai dati Eurostat, non tiene evidentemente conto della reale composizione degli attuali flussi migratori verso l'Europa, molto più eterogenei rispetto a quanto previsto dal programma europeo.

Infine, va ricordato che il programma di relocation si inserisce all'interno di un approccio europeo sull'immigrazione caratterizzato da esclusione e chiusura, che si esplicita nei punti che, oltre alle ricollocazioni, costituiscono l'Agenda: rimpatri coatti, accordi con i paesi di origine (anche se con governi dittatoriali, è il caso, ad esempio, del Sudan) per contenere dei flussi, maggior controllo

---

delle frontiere, centri hotspot per l'immediata identificazione e distinzione tra chi può chiedere -secondo parametri sanciti dall'UE- la protezione e chi invece va rimandato indietro<sup>[5]</sup>. Se l'obiettivo dell'Agenda dovrebbe essere, stando alle parole con cui è stata accompagnata, "il dovere di proteggere chi è in stato di bisogno", quanto messo in campo delinea una volontà diversa: di controllo e respingimento. In questo quadro il programma di relocation non funziona.

***Un impegno comune con un approccio solidaristico: un'occasione mancata***

Pur con questi limiti, il programma avrebbe comunque potuto rappresentare da una parte una possibilità per una parte dei richiedenti asilo bloccati nel paese di primo ingresso e, dall'altra, un passo in avanti per la creazione di un reale sistema comune di asilo europeo. Una possibilità minata in partenza dalla scarsa disponibilità dei paesi membri, che ha portato la Commissione a minacciare più volte sanzioni. Secondo quanto espresso recentemente dalla Commissione, "fino ad ora, solo due Stati membri (Malta e Finlandia) sono sulla buona strada per soddisfare i loro obblighi. Alcuni Stati continuano a rifiutarsi di partecipare, e gli altri stanno facendo molto poco".

A fronte dei 160.000 previsti, sono solo 26.790 i posti complessivamente messi a disposizione da 25 paesi membri e solo 14.438 i trasferimenti effettivamente compiuti. Austria e Ungheria non hanno dato disponibilità per alcun trasferimento, sebbene la Commissione abbia "suggerito" una disponibilità rispettivamente di 1.953 posti e 1.294. La Svezia si è resa disponibile per l'accoglienza di 50 persone, contro le 3.727 indicate dalla Commissione. E, anche quando la Commissione parla di paesi "sulla buona strada per soddisfare gli obblighi", in realtà omette il dato iniziale, ossia quante persone gli stati si sono impegnati a accogliere: Malta ha dato disponibilità per 104 posti, e al 14 marzo ha accolto 46 persone dall'Italia e 65 dalla Grecia, mentre la Finlandia per 1.820 – su 1014 suggerito dalla Commissione – accogliendo 504 richiedenti asilo dall'Italia e 560 dalla Grecia. Il Lussemburgo, che ha dato disponibilità per 270 posti, ha accolto ad oggi 61 persone dall'Italia e 165 dalla Grecia. Il Belgio, su una disponibilità totale di 630 posti – contro la quota di 3320 suggerita dalla Commissione – ha accolto 121 persone dall'Italia e 371 dalla Grecia<sup>[6]</sup>.

I dati parlano chiaro e comunicano l'assenza di quello "spirito di solidarietà tra paesi membri" che dovrebbe essere alla base del programma di relocation – e dell'intera Unione Europea – e invece stenta a concretizzarsi.

---

### ***Persone come pacchi***

C'è, infine, un punto che spesso passa in secondo piano, e che invece è centrale: la volontà delle persone coinvolte. Chi aderisce al programma può indicare eventuali preferenze, magari legate alla conoscenza della lingua o alla presenza di parenti. Ma di fatto le persone sono costrette a aderire a scatola chiusa: attendono così nei centri di “accoglienza”, fino a che viene loro comunicato, senza alcun preavviso, dove verranno mandate. C'è ovviamente la possibilità di rifiutare, a cui però segue un'ulteriore permanenza nelle strutture, in attesa di riuscire, forse, a andare nel paese indicato. Intanto si aspetta, senza alcuna comunicazione, anche per due anni, come ci è stato detto da alcuni cittadini eritrei bloccati nel Cara di Castelnuovo di Porto, a Roma, nel corso di una visita.

Se la volontà dei singoli non viene presa in considerazione, non si può dire lo stesso di quella degli stati: al di là dei proclami, è evidente che l'obiettivo dell'Europa non sia l'accoglienza, bensì il controllo e il respingimento. Alla resa dei conti, le azioni realmente implementate vanno tutte in questa direzione. I numeri ridicoli della relocation fanno parte di questo quadro.

[1] Commissione europea, dati rilevati al 16 marzo 2017.

[2] Si veda il comunicato stampa della Commissione Europea: European Commission makes progress on Agenda on Migration.

[3] Si vedano: la Decisione 2015/1523 del Consiglio, che ha istituito un “meccanismo di ricollocazione, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale”, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia (14 settembre 2015); la Decisione 2015/1601 del Consiglio, che ha ampliato il numero dei beneficiari fino a arrivare a 120.000, di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 da entrambi i paesi (quota precedentemente prevista per l'Ungheria, che ha però rifiutato di essere inserita nel programma) (22 settembre 2015); la Decisione 2016/1754 del Consiglio, che modificando la decisione precedente, consente agli Stati membri di adempiere ai loro obblighi ammettendo nel proprio territorio cittadini siriani presenti in Turchia (29 settembre 2016).

[4] European Commission – Fact Sheet: Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Brussels, 22 September 2015.

[5] Qui il testo dell'Agenda.

[6] Dati della Commissione aggiornati al 14 marzo 2017.

---

## La logica europea dell'esternalizzazione

Sara Prestianni

*La logica di esternalizzazione come pilastro della politica d'immigrazione, oltre ad avere un grave impatto sulla vita di migliaia di persone, pone il tema della difficoltà della tracciabilità dei fondi e dell'opacità delle negoziazioni*

Il coinvolgimento sempre più intenso dei Paesi di origine e di transito nel controllo dei flussi migratori verso l'Unione è ormai diventato il perno della dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo, perseguito sia dall'Unione Europea sia dall'Italia, autonomamente e nel contesto europeo. L'intensificazione di questa dimensione è dimostrata dagli ingenti fondi che si è deciso di stanziare, corredando dunque gli impegni politici con precise strategie progettuali e di investimento.

Tali fondi provengono principalmente dalle partite di bilancio dell'Unione destinate alla cooperazione internazionale e allo sviluppo, ufficializzando così la pericolosa condizionalità tra aiuti allo sviluppo e migrazione e la logica del “more for more”, peraltro con la quasi impossibilità di rintracciarne la reale provenienza e ancor più il reale utilizzo. In questo contesto i fondi di aiuto allo sviluppo vengono deviati dai loro obiettivi tradizionali e strumentalizzati al duplice scopo di “aiutarli a casa loro” e di costringere gli Stati Africani a collaborare nel controllo delle loro frontiere e nella riammissione dei loro cittadini considerati indesiderati dagli Stati membri, attraverso la leva di nuovi fondi ed investimenti finanziari.

Questa logica si è formalizzata in occasione dell'incontro tra l'Unione europea e l'Unione africana (UA), tenutosi nel novembre 2015 a La Valletta durante il quale si è deciso di istituire un Fondo Europeo Fiduciario per l'Africa (EUTF); si è poi ulteriormente consolidata nel giugno 2016 con la creazione del nuovo Fondo Europeo per lo Sviluppo Sostenibile (EFSD) – ambiziosamente rinominato “Piano Juncker per l'Africa” – che ha permesso l'introduzione del concetto di “compact”, basato su una combinazione di investimenti pubblici e privati, sostenuti dai fondi di garanzia europei nell'ambito di accordi di partenariato. Questi due strumenti economici – il Fondo Fiduciario e l'EFSD – hanno infatti permesso alle istituzioni europee di avere la liquidità per facilitare le trattative con i paesi

---

di origine e transito dei migranti, strutturando la dimensione economica della relazione ed aprendo ad una logica di scambio che sembra dimenticare i diritti umani e la sorte di migliaia di persone nel continente africano. È nella istituzione dei “compact” che emerge il ruolo centrale dell’Italia che nell’aprile del 2016 avanza a livello europeo la proposta del Migration Compact. Questo porta infatti all’istituzione di un “Partnership Framework” del 6 giugno 2016 a cui seguiranno l’istituzione, da parte della Commissione Europea, dell’EFSD – e delle sue misure di garanzia nel 14 settembre 2016<sup>[1]</sup> – e la riunione del Consiglio del 20/21 ottobre.<sup>[2]</sup>

I fondi istituiti per alimentare le politiche d’esternalizzazione attingono al bilancio europeo, principalmente al Fondo europeo di sviluppo (FED), ma prevedono anche un contributo degli Stati Membri, che tuttavia ad oggi risulta esiguo, rappresentando solo una minima parte del contributo dell’Unione (nell’aprile del 2016 solo il 4,5% dell’ammontare totale dei Fondi Fiduciari).

Nella stessa logica di strumentalizzazione dei fondi allo sviluppo, l’Italia ha stanziato nel Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 dal budget preposto alla cooperazione internazionale, 200 milioni di Euro per “interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d’importanza prioritaria per le rotte migratorie”. Ancora una volta fondi allo sviluppo che servono al contrasto dell’immigrazione come esplicitamente dichiarato in una risposta ad una interrogazione parlamentare: “Il Fondo Africa consentirà di finanziare iniziative specificamente mirate al contrasto all’immigrazione irregolare: penso a equipaggiamenti, strumenti tecnici, programmi di formazione per le forze di sicurezza”. Principali beneficiari dei 200 milioni sono Niger, Libia e Tunisia.

Dopo lo stanziamento dei fondi, il 2 febbraio 2017 l’Italia firma un Memorandum con il governo libico di Al Sarraj senza che le Camere Italiane e Libiche lo abbiano ratificato, in flagrante violazione dell’art. 80 della Costituzione italiana che prevede la ratifica in caso di accordo che comporti un onere economico e un interesse politico. L’accordo prevede, riprendendo la base legale del Memorandum firmato nel 2008 da Gheddafi e Berlusconi, l’impegno della Libia nel controllo delle sue frontiere marittime e terrestri. Poco sembra importante al Governo Italiano che i centri di accoglienza citati nel testo sono di fatto centri di detenzione in mano alle milizie, che al salvataggio segua l’arresto arbitrario e che un accordo, fatto con solo una delle parti in un paese in conflitto

---

civile, non può che aumentare la già profonda instabilità che vive oggi la Libia. Qualche settimana dopo si diffonde la notizia delle pressioni fatte dal nostro paese sulla Tunisia affinché prenda in carico 200 migranti a settimana tra quelli intercettati nel Canale di Sicilia e partiti dalle coste libiche. Nell'agosto del 2016 è con la dittatura di Al Bashir, in Sudan, che la polizia italiana firma un accordo principalmente incentrato nella formazione di personale di polizia e nella facilitazioni delle espulsioni. Dopo qualche settimana un volo carico di rifugiati del Darfour partirà da Torino alla volta di Khartoum.

Il rafforzarsi della logica di esternalizzazione come pilastro della politica italiana ed europea d'immigrazione pone una serie di problemi. Ha un gravissimo impatto sulla vita di migliaia di uomini donne e bambini, che sono così costretti a prendere rotte più pericolose o a restare bloccati ed essere espulsi in paesi dove subiscono trattamenti disumani e degradanti. La pericolosa interazione e interdipendenza tra le politiche di immigrazione, di sicurezza, di cooperazione allo sviluppo e economico-finanziarie dell'Unione Europea pone inoltre il tema della difficoltà della tracciabilità dei fondi e dell'opacità delle negoziazioni.

[1] <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-586-EN-F1-1.PDF>

[2] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/>