

Il “viaggio”¹

SOMMARIO: 1.- La tolleranza UE verso prassi sbagliate. 2.- Il principio di uguaglianza: grande assente. 3.- Passare dalle parole ai fatti. 4.- L’adozione di scelte coraggiose. 5.- Le conclusioni del Consiglio UE del 25 e 26 giugno 2014. 6.- La presidenza italiana del Consiglio UE. 7.- Dalla crisi dello Stato sociale al diffondersi della xenofobia. 8.- Alcune proposte concrete. 9.- Conclusioni.

1.- La tolleranza UE verso prassi sbagliate

È noto che il fenomeno dell’immigrazione attraverso le numerose rotte del mare Mediterraneo ha avuto inizio degli anni novanta – con provenienza dall’Africa, dall’Asia e dal Medio Oriente verso l’Europa – e che si è intensificato – per varie ragioni, di natura locale ma anche globale – proprio contemporaneamente con l’inasprirsi della politica di controllo delle frontiere esterne da parte della UE, che ha cominciato a manifestarsi da quando (nel 1999) l’*acquis* di Schengen è stato integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell’Unione europea in virtù di un Protocollo allegato al trattato di Amsterdam.

Nel corso del tempo, con il progressivo allargamento dello spazio Schengen, si è così determinata una implementazione della cooperazione tra gli Stati membri sul fronte amministrativo-poliziesco, lasciando sullo sfondo la cooperazione in materia di tutela dei diritti fondamentali degli stranieri.

Tutto ciò è avvenuto in contrasto con il principio più volte affermato dalla Corte costituzionale – vedi, per tutte: sentenza n. 148 del 2008 – secondo cui la disciplina della condizione degli stranieri migranti si caratterizza per la coesistenza di ragioni di ordine pubblico e controllo delle frontiere con ragioni di tutela di diritti fondamentali, che vanno tra loro bilanciate e considerate in modo non separato, visto che le politiche riguardanti il primo aspetto hanno inevitabili ripercussioni su quelle che concernono il secondo.

E una evidente dimostrazione di tale impostazione “sbilanciata” è data dalla tolleranza dimostrata dalla UE rispetto all’adozione, da parte dei diversi Stati UE di possibile approdo dei migranti (come la Grecia, la Spagna, Malta, l’Italia), di sistemi di “allontanamento” non conformi al diritto internazionale né ai valori comuni della Unione, sanciti dall’art. 2 del TUE e sui quali si basa la stessa Unione, rappresentati dal rispetto, parte degli Stati membri dell’UE, “della dignità umana e dei diritti umani, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e lo Stato di diritto”.

Il rispetto di questi principi è sancito come condizione di appartenenza alla UE e l’art. 7 del TUE e l’art. 354 del TFUE forniscono alle istituzioni UE i mezzi per garantire tale rispetto. L’art. 7 TUE prevede, in particolare, sia un meccanismo di prevenzione, in caso di rischio di una violazione

¹ Relazione tenuta al II Workshop di Aggiornamento di “IMMIGRAZIONE VIA MARE – Progetto Lampedusa”, iniziativa della Scuola Superiore dell’Avvocatura, tenutosi in Roma, presso l’Istituto di Studi giuridici Arturo Carlo Jemolo il 4 luglio 2014.

di questi valori comuni da parte di uno Stato membro sia un meccanismo di sanzione in caso di accertata violazione di questi valori. Tuttavia, come è stato di recente sottolineato anche da un gruppo di studiosi del Max Planck Institutefor Comparative Public Lawand International Law di Heidelberg, i meccanismi previsti dal suddetto art. 7 TUE non hanno funzionato.

Questo spiega anche la tolleranza dimostrata dalle istituzioni UE rispetto alle anzidette prassi violative dei diritti fondamentali dei migranti, ivi comprese:

1) la pratica delle “riammissioni” dai porti italiani del mare Adriatico verso la Grecia, che è tuttora molto utilizzata e che è governata da un accordo bilaterale stipulato Italia-Grecia del 30 aprile 1999 che è stato siglato fuori dal contesto del Codice Frontiere Schengen e consente a ciascuno dei due Stati contraenti di respingere immediatamente all’arrivo sul proprio territorio il migrante verso l’altro Stato, senza alcun provvedimento formale (che potrebbe essere impugnato), ma soltanto in base ad un semplice comportamento materiale di allontanamento (che non lascia traccia documentale) messo in atto dalla Polizia di frontiera;

2) la prassi dei respingimenti collettivi in mare verso la Libia seguita dall’Italia, a partire dal 6 maggio 2009, quando è entrato in vigore il Trattato di amicizia concluso con la Libia.

Sappiamo, infatti, che le riammissioni non sono state mai censurate né dalla Corte di Strasburgo, nonostante la proposizione di alcuni ricorsi al riguardo, né in sede UE benché varie associazioni umanitarie ne abbiano denunciato l’irregolarità.

D’altra parte, l’abbandono della prassi dei respingimenti in mare è stato determinato non da provvedimenti UE, ma dalla famosa sentenza della Corte di Strasburgo del 23 febbraio 2012 resa dalla Grande Camera, nel caso *Hirsi e altri c. Italia*, relativa al caso, molto conosciuto, della intercettazione, avvenuta nel maggio 2009, di barconi partiti dalla Libia da parte di navi militari italiane in acque maltesi. Il caso era stato rimesso alla Grande Camera direttamente dalla Seconda Sezione della Corte europea, in ragione della delicatezza e complessità della materia, relativa ai limiti di difesa delle frontiere meridionali del Mediterraneo e la Grande Camera ha condannato il nostro Paese per i respingimenti in mare verso la Libia di stranieri provenienti dalla Somalia e dalla Eritrea (i quali, fra gli altri, erano difesi anche dall’avv. Andrea Saccucci) facendo riferimento sia all’art. 3 della Cedu (che vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti), sia — per la seconda volta (dopo la sentenza del 5 febbraio 2002, nel caso *Čonka e altri c/ Belgio*) — all’art. 4 del Protocollo n. 4 che sancisce il divieto delle espulsioni collettive di stranieri.

Certo la conseguente radicale modifica delle prassi in materia di immigrazione registratasi nel nostro Paese non può non essere salutata con favore, anche se per un reale adeguamento del nostro sistema di accoglienza dei migranti al rispetto dei diritti fondamentali degli interessati vi è ancora molto da fare, non solo per quel che riguarda la pratica delle riammissioni, ma anche per molti altri aspetti, partire dalla previsione dello specifico reato di tortura – per sanzionare le violenze che i migranti possono subire da parte delle forze dell’ordine all’arrivo o nei Centri di trattenimento e che, allo stato, restano impunte – come ci viene richiesto da anni dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti–CPT del Consiglio d’Europa, nei rapporti pubblicati periodicamente sul trattamento previsto nel nostro Paese nei

luoghi pubblici in cui le persone possono essere astrette: carceri, centri di detenzione minorile, commissariati di polizia, centri di ritenzione per immigrati irregolari, istituti psichiatrici, strutture e istituzioni di ricovero a carattere sociale, ecc.

E come adesso sembra non più rinviabile dopo due ulteriori – rispetto al citato caso Hirsi – condanne del nostro Paese per violazione dell'art. 3 della CEDU (sul divieto di trattamenti inumani e degradanti) ad opera della Corte di Strasburgo, con le sentenze del 24 giugno 2014 sul caso *Alberti c/Italia* e dell'1 luglio 2014 sul caso *Saba c/Italia*.

E poi ci sono le condizioni di vita inadeguate che offriamo a chi si trova nei Centri e che, da tempo, sono all'attenzione del CPT, senza che si registrino sostanziali modifiche, per non parlare della spinosa questione dei minori non accompagnati (è di questi giorni la paventata chiusura di un centro di Messina per mancanza di fondi).

Certo queste sono tutte questioni aperte, punti deboli del nostro sistema nazionale per i quali veniamo spesso rimproverati dagli altri Stati europei, che ricevono molte più domande di asilo di noi.

Ma il fatto che noi dobbiamo dotarci di un sistema di accoglienza dignitoso, non esclude che per fare fronte all'emergenza sbarchi non possiamo più essere lasciati soli.

2.- Il principio di uguaglianza: grande assente

Infatti, il fatto che abbiamo delle prassi nazionali da migliorare sia nella fase dell'arrivo dei migranti sia in quella del soggiorno non può essere un alibi per nascondere la carenza di una vera e proficua solidarietà dei nostri Partners europei nella gestione dei considerevoli afflussi di questi ultimi mesi (di circa 60.000 persone), che non si prevede debbano diminuire nel breve periodo (tanto che si prevede possa arrivare a 100.000 persone a fine anno).

È noto che – non solo in Italia – la fase di arrivo del migrante è quella in cui la persona è particolarmente esposta al rischio di violazione dei diritti fondamentali, principalmente a causa delle differenti prassi seguite dalle Polizie di frontiera.

Infatti, molte associazioni umanitarie hanno concentrato la loro attenzione proprio su questa fase, nella consapevolezza della sua criticità. Come ha fatto CIR – in collaborazione con UNHCR, la Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e numerose ONG del settore – con un progetto di ricerca (*Accesso alla protezione: un diritto umano*) durato dal settembre 2012 al febbraio 2014 sulla situazione di alcuni Paesi della UE – Germania, Grecia, Italia, Malta, Spagna, Portogallo, Ungheria al precipuo fine di cercare di promuovere la conformità delle politiche e delle prassi nazionali e comunitarie con gli obblighi previsti dagli strumenti europei relativi ai diritti umani – in particolare a quelli stabiliti dalla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo – nella fase dell'accesso al territorio nazionale, che è quella in cui chi ne ha diritto può accedere alla protezione internazionale.

Lo studio è stato molto serio ed è stato caratterizzato anche dalla realizzazione di interviste a esponenti di Istituzioni pubbliche e di gruppi di interesse istituzionali, a rappresentanti delle

Capitanerie di porto, della Guardia di Finanza e della Marina Militare, al personale degli uffici di polizia di frontiera, a organizzazioni internazionali e a ONG che operano nel settore dell'asilo e della migrazione, fra le quali, quelle coinvolte nel progetto Praesidium, avviato dal Ministero dell'Interno italiano, in partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI) e, dal 2008, con Save the Children Italia e finalizzato al potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori via mare che interessano la frontiera sud dell'Italia.

Nel rapporto finale gli esponenti del CIR hanno sottolineato come il ricorso all'emanazione di nuove norme UE o nazionali sia necessario solo per porre rimedio ad alcune specifiche situazioni, mentre la cosa più urgente è migliorare le prassi, in particolare di quelle concernenti i servizi di informazione, di interpretariato e di orientamento legale alle frontiere e di quelle relative ai sistemi di controllo delle frontiere stesse. Inoltre, ci si propone di garantire all'UNHCR e alle ONG il libero e pieno avvicinamento ai potenziali richiedenti protezione internazionale nonché la promozione di una formazione sistematica in materia di diritti umani e del diritto di asilo rivolta alle autorità, soprattutto a quelle di frontiera.

Si aggiunge che il raggiungimento dell'obiettivo avuto di mira presuppone un "cambiamento culturale" in materia di immigrazione, che consenta di passare da un approccio prevalentemente volto ad assicurare la sicurezza ad una visione in cui si privilegia il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti.

Se questo era un discorso valido a febbraio 2014 lo è, a maggior ragione, oggi e lo è, in particolare, con riferimento agli arrivi dei migranti via mare.

È vero che: 1) tutti i dati degli osservatori ci dicono che, almeno finora, solo una parte minoritaria di migranti arriva in Italia via mare con i barconi; 2) la maggioranza di chi arriva in questo modo sulle nostre coste non intende fermarsi in Italia; 3) non sono certamente le coste italiane la "porta" che dà l'accesso all'Europa al maggior numero di migranti.

Ma è solo lungo le rotte del Mediterraneo che – scappando da guerre, persecuzioni, violenze e/o carestie – si rischia di morire così tragicamente, dopo viaggi – o meglio quello che i sopravvissuti tra di loro chiamano "il viaggio" – che ricordano quelli che i negrieri del '700 facevano fare agli africani deportati in condizioni di schiavitù verso le Americhe,

E, anche se tutto ciò accade nella piena consapevolezza dell'opinione pubblica mondiale, dopo le reazioni "di sdegno" a caldo, nulla si fa di realmente significativo per ribadire, nei fatti, il diritto di tutti gli individui alla pari dignità e prendere le conseguenti determinazioni.

Eppure, proprio tale diritto, oltre ad essere considerato il principio fondante della nostra Costituzione, riceve analogo riconoscimento nella maggior parte delle Costituzioni europee, è solennemente contemplato dalla CEDU, dal Trattato di Lisbona e dalla Carta di Nizza (per restare in ambito europeo) e, d'altra parte, l'effettività della tutela dei diritti fondamentali, da sempre, è considerata il presupposto della legittimità democratica del «progetto europeo» e il suo tratto caratteristico in ogni settore.

Basta pensare, del resto, che anche la Corte costituzionale tedesca (sentenza del 9 febbraio 2010) ha qualificato come «intangibile» il «superprincipio» della tutela della dignità umana.

Ma, nonostante tutto, il tema dell'uguaglianza resta ai margini del linguaggio politico contemporaneo.

È, però, significativo che il Presidente degli Stati Uniti Barak H. Obama abbia incentrato il suo discorso di insediamento per il secondo mandato (tenuto il 21 gennaio 2013) proprio su questo argomento, richiamandolo all'attenzione dei suoi connazionali e del mondo intero, attraverso la citazione della Dichiarazione di Indipendenza, del 1776, che è l'atto fondativo degli USA.

In tale Dichiarazione è scritto: “Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità” e il Presidente Obama si è ispirato proprio a questa idea per ribadire — facendo espresso riferimento anche agli immigrati — l'importanza di cercare di coniugare democrazia e giustizia, nel segno dell'uguaglianza.

Se il Presidente Obama ha concluso il suo discorso affermando che il viaggio degli antenati “è il viaggio che continuiamo oggi” e se anche i dati dell'economia degli USA, che riportano i nostri giornali, sono molto positivi, allora si potrebbe sperare che pure in Europa si possa tornare a parlare di uguaglianza in modo fattivo e si possa comprendere che affrontare questo tema non è di per sé neppure anti-economico, purché si sappiano affrontare con coraggio e lungimiranza le questioni che ad esso si collegano.

Invece, ogni volta dopo ogni naufragio o ogni notizia di sfruttamento degli stranieri – o dei “diversi” in genere – da parte dei governanti si continuano a sentire gli stessi discorsi, che, alla fine, si può dire – un po' sbrigativamente – sono concentrati sulle “ricadute economiche” del fenomeno, che si persevera nel considerare solo nei suoi effetti, senza neppure provare ad analizzarne le cause, al fine di affrontarne meglio gli effetti stessi, in una logica non solo italiana o europea ma globale: visto che la condizione in cui vive la gran parte di coloro che emigrano si deve affrontare al livello globale.

3.- Passare dalle parole ai fatti

Ci si chiude nel consueto atteggiamento – ormai diffuso nel nostro Paese e nel nostro Continente – secondo cui, al di là della presenza o meno di uno specifico reato di ingresso o soggiorno illegale, ciò che interessa ai diversi legislatori nazionali è garantire l'effettività delle misure di allontanamento dal territorio nazionale degli immigrati irregolari, attribuendo all'Amministrazione una grande discrezionalità al fine di privilegiare la via che risulti più efficace per perseguire l'obiettivo di fondo, condiviso da tutti gli Stati, che è l'allontanamento dal territorio nazionale di chi vi è entrato o vi soggiorna illegalmente.

Questa prospettiva maggioritaria dei Governi degli Stati UE è, in parte, contrastata dalla giurisprudenza della CGUE e della Corte di Strasburgo – le cui decisioni hanno dato origine a molte delle modifiche introdotte nel giugno 2013 al CEAS, che si sono tradotte in due regolamenti e due direttive (il regolamento Dublino III n. 604/2013, il nuovo regolamento EURODAC n.

603/2013, la nuova direttiva procedure 2013/32/UE e la nuova direttiva accoglienza 2013/33/UE) – ma questo non basta, non può bastare.

Infatti, il ruolo di quelle Corti non è quello di operare scelte politiche di ampia applicazione, quali sono quelle che ormai l'effetto combinato della crisi economico-finanziaria dei Paesi europei e dei problemi politici che hanno colpito il Nord Africa, l'Egitto e da ultimo la Siria e il conseguente aumento degli arrivi dei migranti hanno reso improcrastinabili.

Forse la consapevolezza di questa situazione ha determinato emanazione a giugno 2013 della normativa suindicata sul nuovo sistema di asilo.

Ma tale normativa – preceduta da estenuanti negoziati nei quali la maggiore preoccupazione manifestata dai Governi è stata quella di ottenere l'accesso delle forze di polizia alla base dati con le impronte digitali dei richiedenti asilo (EURODAC) – è stata varata solo quando – dopo tre lunghi anni di negoziati – il Parlamento europeo ha ceduto sul suddetto punto e così state finalmente licenziate le disposizioni in materia di condizioni di accoglienza e di procedure di esame delle richieste di asilo, peraltro piuttosto ridotte e comunque inserite sul medesimo impianto originario, che invece la Commissione chiedeva di modificare.

Ne consegue che la nuova disciplina non può considerarsi – complessivamente – il frutto dell'affermazione di una maggiore solidarietà e condivisione di responsabilità tra gli Stati UE, pur dovendo riconoscersi, comunque, che è positivo che il legislatore europeo abbia provveduto ad ordinare le norme in maniera più logica, così facilitando la lettura di strumenti che – a partire dal regolamento Dublino III – restano comunque molto complessi.

In particolare, non ci si può non rammaricare della mancata modifica del principio generale posto alla base del CEAS a partire dalla Convenzione di Dublino del 1990 (poi conservato nel regolamento Dublino II) secondo cui, salvo particolari eccezioni, ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade *in primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, sicché la competenza è individuata attraverso i criteri "obiettivi" indicati dal regolamento, che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli.

La permanenza di tale principio porta a ritenere che la pur lodevole riforma del Sistema non può certo risolvere i problemi di base da più parti reiteratamente evidenziati, che si incentrano sulla contestazione del presupposto secondo cui gli Stati membri costituiscano un'area con un livello di protezione omogeneo, contestazione che fa riferimento alla inequivoca constatazione della drammatica disparità di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di tassi di accoglimento di domande di protezione "simili" da un Paese all'altro.

Tutto questo non può che darci la conferma del fatto che quello delle problematiche connesse alla situazione dei migranti è un tema nel quale si pongono questioni giuridiche molto complesse – processuali e sostanziali – cui non è facile dare soluzione.

Ma è anche – e soprattutto – un tema nel quale siamo tutti chiamati a fare la nostra parte senza ipocrisie, passando dalle belle parole ai fatti.

4.- L'adozione di scelte coraggiose

Certo le questioni sono complesse e mancano soluzioni univoche, tuttavia sarebbe necessario affrontare – in modo più consapevole e coraggioso – i problemi di fondo della questione immigrazione, a partire da quelli – in primo luogo, di capienza – che investono le effettive capacità di accoglienza e di integrazione di un Paese, e che dunque legittimano limiti e selezioni degli ingressi, anche al fine di tutelare realmente la dignità di ciascuno.

Tanto più che il prevalente atteggiamento gattopardesco – per cui, nei fatti, “tutto è cambiato per non cambiare nulla” – tenuto dalla maggior parte dei Governi, concentrati nell’implementazione della cooperazione di tipo amministrativo-poliziesco, al di là delle dichiarazioni ufficiali, in realtà si traduce anche in grossi problemi pratici anche per chi si trova ad operare in prima linea spesso senza direttive chiare.

Che almeno le ultime carneficine che si sono verificate purtroppo proprio nei pressi delle nostre coste servano a questo!

Se neppure dopo aver letto dei numerosi morti per soffocamento nei barconi per i quali è anche difficile trovare uno spazio per la sepoltura ci rendiamo conto di avere “nei fatti” dimenticato il principio di uguaglianza che tutti noi proclamiamo e consideriamo inviolabile e fondamentale, allora come la mettiamo con il nostro orgoglio di appartenere a Stati democratici – tanto forte da spingerci ad “esportare la democrazia” con guerre-guerreggiate ma non dichiarate, eppure molto costose – quando tutti dovremmo ricordare che l’essenza dei regimi democratici è quella di essere caratterizzati dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell’intero corpo sociale di appartenenza ?

Il notevole incremento degli arrivi via mare verificatosi negli ultimi mesi non può liquidarsi con contributi finanziari – peraltro insufficienti – da parte della UE o anche con l’istituzione di un Commissario per l’immigrazione nella Commissione UE, ma deve servire a percepire in modo più chiaro e diffuso la necessità – e anche la convenienza – di adottare una politica dell’immigrazione diametralmente opposta rispetto a quella oggi praticata, una politica che rafforzi i rapporti con gli Stati di provenienza e, insieme – sulla base di dati di sostenibilità per i singoli Paesi – investa nell’integrazione dei nuovi arrivati, anziché creare eserciti di irregolari, la cui gestione è al contempo dolorosa per gli interessati ed estremamente costosa per gli Stati, quando non si traduce in tragedie come quelle del mare ovvero come il rogo della fabbrica tessile cinese di Prato del 1° dicembre 2013.

Sappiamo che la prima risposta del nostro Governo alla tristemente famosa “mattanza” del 3 ottobre 2013 – anche in vista del semestre di presidenza UE – è stata quella di puntare al rafforzamento dei controlli alla frontiera attraverso il potenziamento della Agenzia FRONTEX e la messa in funzionamento di EUROSUR, a partire da 2 dicembre 2013, come sistema di scambio di informazioni tra i diversi Stati UE, oltre a dare l’avvio alla operazione Mare nostrum.

Sicuramente l'operazione Mare nostrum che ha avuto inizio il 18 ottobre 2013 è servita, fin qui, per salvare vite umane e "tamponare" la situazione, come dimostrano i continui salvataggi in mare eseguiti egregiamente da tutte le forze che vi lavorano, a partire dalla Marina militare e dalla Guardia costiera

Ma, come ha anche sottolineato l'UNHCR nell'elogiare l'operazione, è evidente che:

a) da un lato, perché tale operazione possa continuare è necessario vi sia una adeguata copertura finanziaria e un necessario sostegno da parte dell'Unione Europea, dati i costi elevatissimi che comporta;

b) d'altra parte, si deve continuare a considerare tale operazione come transeunte e, contemporaneamente, gettare le basi di una politica dell'immigrazione del tutto rinnovata.

Con riguardo ai costi dell'operazione va tenuto presente che accanto a quelli materiali – già da soli ingentissimi – vi sono quelli umani ed organizzativi che anch'essi andrebbero condivisi tra gli Stati UE, del resto non va dimenticato che l'operazione Mare nostrum è principalmente diretta a tutelare il diritto alla vita dei migranti, diritto che a partire da Tommaso d'Aquino tutti coloro che hanno studiato e difeso i diritti umani e fondamentali, pur nelle diverse impostazioni, tuttavia considerano come il primo tra i diritti fondamentali (salvo poi a dividersi sulla identificazione dei momenti in cui comincia e in cui finisce la vita).

Non a caso il diritto alla vita è solennemente proclamato in tutte le Carte internazionale e sovranazionali che rappresentano la base da cui nascono gli strumenti di tutela dei diritti umani di cui disponiamo nel mondo occidentale: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Né va dimenticato che grazie all'operazione Mare nostrum si garantisce anche, ove possibile, il diritto ad una sepoltura compreso nel diritto alla vita e riconosciuto come tale sia dalla nostra Corte costituzionale (sentenza n. 239 del 1984), sia dalla Corte di Strasburgo (vedi, per tutte: le due sentenze del 6 giugno 2013 sui casi *Maskhadova e altri c. Russia* e *Sabanchiyeva e altri c. Russia*).

Pertanto, se si tratta di tutelare diritti così fondamentali, è inspiegabile che non ci sia una ridda di offerte di collaborazione oltre che di aiuti economici da parte di tutti gli Stati UE.

Tanto più che un coinvolgimento operativo allargato potrebbe consentire di impostare insieme dei rapporti più proficui con i Paesi di origine e di transito, anche per sviluppare ulteriormente una politica comune di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di essere umani, implementando misure contro il lavoro non dichiarato e illegale e per proteggere le vittime della tratta di persone.

È triste che ciò non accada.

Comunque, quando le suddette proposte del nostro Governo – dopo una visita ufficiale a Lampedusa effettuata il 9 ottobre 2013 dal Presidente della Commissione UE e dal Commissario responsabile per gli Affari interni – hanno avuto l'approvazione di Bruxelles, non si è ritenuto

opportuno prendere decisioni di fondo sul diritto d'asilo, che sono state rimandate a giugno 2014, dopo le elezioni europee.

5.- Le conclusioni del Consiglio UE del 25 e 26 giugno 2014

Ebbene, dalle conclusioni del Consiglio europeo tenutosi il 26 e il 27 giugno scorsi non mi sembra che vengano indicazioni realmente risolutive, visto che non viene toccato il principio-base che informa il CEAS.

Queste sono alcuni degli obiettivi ivi indicati per la parte “Libertà, sicurezza e giustizia”

a) “uno degli obiettivi fondamentali dell’Unione è la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. A tal fine è necessario adottare misure politiche coerenti in materia di asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione di polizia e giudiziaria, conformemente ai trattati e ai pertinenti protocolli”;

b) “nell’ulteriore sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi anni, sarà essenziale garantire la protezione e la promozione dei diritti fondamentali, compresa la protezione dei dati, affrontando al tempo stesso i problemi di sicurezza, anche nelle relazioni con i paesi terzi, e adottare entro il 2015 un solido quadro generale sulla protezione dei dati dell’UE”;

c) “di fronte a sfide quali l’instabilità in molte parti del mondo e le tendenze demografiche mondiali ed europee, l’Unione deve dotarsi di una politica efficace e ben gestita in materia di migrazione, asilo e frontiere, guidata dai principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità sanciti dal trattato, in conformità dell’articolo 80 del TFUE e garantendone l’effettiva attuazione. Occorre adottare un approccio globale che ottimizzi i benefici della migrazione legale e offra protezione a coloro che ne hanno bisogno, affrontando nel contempo con decisione la migrazione irregolare e mettendo in opera una gestione efficiente delle frontiere esterne dell’UE”;

d) “per restare una destinazione attrattiva per talenti e competenze, l’Europa deve sviluppare strategie intese a sfruttare al massimo le opportunità della migrazione legale attraverso norme coerenti ed efficaci, sulla base di un dialogo con la comunità imprenditoriale e le parti sociali. L’Unione dovrebbe altresì sostenere le iniziative degli Stati membri volte a perseguire politiche attive dell’integrazione che promuovano la coesione sociale e il dinamismo economico”;

e) “l’impegno dell’Unione per la protezione internazionale richiede una solida politica europea in materia di asilo fondata sulla solidarietà e la responsabilità. Il pieno recepimento e l’attuazione efficace del sistema europeo comune di asilo (CEAS) costituiscono una priorità assoluta. Ciò dovrebbe tradursi in norme comuni di livello elevato e in una maggiore cooperazione, creando condizioni di parità che assicurino ai richiedenti asilo le stesse garanzie di carattere procedurale e la stessa protezione in tutta l’Unione. Si dovrebbe procedere di pari passo con un rafforzamento del ruolo svolto dall’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), in particolare promuovendo l’applicazione uniforme dell’acquis. Pratiche convergenti rafforzeranno la fiducia reciproca e consentiranno di procedere verso le prossime fasi”;

f) “affrontare le cause profonde dei flussi di migrazione irregolare costituisce una parte fondamentale della politica di migrazione dell’UE, il che, insieme alla prevenzione e alla lotta alla migrazione irregolare, contribuirà ad evitare le perdite di vite umane di migranti che intraprendono viaggi pericolosi. È possibile trovare una soluzione sostenibile solo intensificando la cooperazione con i paesi di origine e di transito, anche attraverso l’assistenza volta a rafforzare le loro capacità di gestione della migrazione e delle frontiere. Le politiche migratorie devono diventare una parte integrante molto più importante all’interno delle politiche esterne e di sviluppo dell’Unione, applicando il principio “di più a chi fa di più” e basandosi sull’approccio globale in materia di migrazione e mobilità. L’attenzione dovrebbe essere posta sui seguenti elementi:

- potenziamento ed espansione dei programmi di protezione regionale, in particolare nelle vicinanze delle regioni di origine, in stretta collaborazione con l’UNHCR; aumento dei contributi a favore degli sforzi di reinsediamento a livello mondiale, considerando in particolare l’attuale protrarsi della crisi in Siria;

- lotta più incisiva contro il traffico e la tratta di esseri umani, incentrandosi sui paesi e le rotte prioritari;

- istituzione di un’efficace politica comune di rimpatrio e applicazione degli obblighi in materia di riammissione di cui agli accordi con i paesi terzi;

- piena attuazione delle azioni individuate dalla task force «Mediterraneo»;

g) “lo spazio Schengen, che consente alle persone di viaggiare senza controlli alle frontiere interne, e il crescente numero di persone che viaggiano verso l’UE richiedono una gestione efficace delle frontiere esterne comuni dell’UE per garantire una forte protezione. L’Unione deve mobilitare tutti gli strumenti a sua disposizione per sostenere gli Stati membri nel loro compito. A tale scopo:

- la gestione integrata delle frontiere per le frontiere esterne dovrebbe essere modernizzata in maniera efficiente in termini di costi per assicurare una gestione intelligente delle frontiere con un sistema di ingresso/uscita e un programma per viaggiatori registrati, con il sostegno della nuova agenzia per i sistemi IT su larga scala (eu-LISA);

- Frontex, in quanto strumento della solidarietà europea nel settore della gestione delle frontiere, dovrebbe rafforzare la sua assistenza operativa, in particolare per sostenere gli Stati membri esposti a forte pressione alle frontiere esterne, e aumentare la reattività ai rapidi sviluppi dei flussi migratori, avvalendosi pienamente del nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR;

- andrebbe vagliata, nel contesto dello sviluppo a lungo termine di Frontex, la possibilità di istituire un sistema europeo di guardie di frontiera per migliorare le capacità di controllo e di sorveglianza alle nostre frontiere esterne”;

h) “allo stesso tempo occorre modernizzare la politica comune in materia di visti agevolando i viaggi legittimi e rafforzando la cooperazione consolare Schengen a livello locale, mantenendo nel contempo un elevato livello di sicurezza e attuando il nuovo sistema di governance Schengen”.

6.- La presidenza italiana del Consiglio UE

Anche questa volta sembra trattarsi di obiettivi più specifici per la parte securitaria e più sfumati per la parte riguardante la tutela dei diritti fondamentali, tanto più che il collegamento ai principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità sanciti dal trattato all'art. 80 del TFUE, pur seguito dall'impegno a garantirne "l'effettiva attuazione" sembra piuttosto generico.

Sarà, quindi, molto importante vedere se i suddetti obiettivi genereranno "buone pratiche", che sono ciò che è maggiormente necessario in questo settore, come in molti altri, specialmente in uno Stato come il nostro che ha il decuplo delle leggi degli altri Stati europei.

Il nostro Paese, nel corso della presidenza del Consiglio UE, può avere un ruolo di primaria importanza per indirizzare la politica comune in materia di immigrazione in una direzione più garantista per gli individui e solidale tra gli Stati, rafforzando l'idea che per la UE è basilare garantire la tutela dei diritti umani, in attuazione dei principi della Carta europea dei diritti fondamentali e quindi dirigendo il dibattito in materia di immigrazione sul piano dell'integrazione, piuttosto che su quello rigidamente securitario.

Infatti a dicembre 2014 scadrà il Programma di Stoccolma – cioè il programma pluriennale relativo allo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia – il cui obiettivo era rappresentato dalla garanzia del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, unita con la garanzia della sicurezza in Europa, nello spirito del trattato di Lisbona, in base al quale le politiche in materia di protezione delle frontiere, di gestione delle migrazioni (regolari e irregolari) e di asilo sono state configurate come politiche "comuni" della UE e, come tali, sono, fra l'altro, da definire, di regola a maggioranza qualificata degli Stati UE e in co-decisione con il Parlamento europeo.

Tale "comunitarizzazione" in realtà ha comportato che la politica della UE in materia di immigrazione – inserita nel CEAS – al di là delle proclamazioni di principio, ne è risultata sempre più fortemente sbilanciata sul fronte securitario, e questo significa che per tutti i migranti la politica e le prassi applicate risultano dominate – nel nostro come degli altri Stati UE – da quello che è stato efficacemente definito come l'ostile "ossimoro allontanamento-trattenimento" nei Centri di permanenza². E in entrambi questi due settori estremi non si risparmiano violazioni dei diritti fondamentali degli interessati.

Sarebbe, pertanto, auspicabile che il nuovo programma pluriennale sostitutivo di quello di Stoccolma – che dovrebbe scadere alla fine del 2019 – possa riprendere e rafforzare l'impostazione del 2010, anche se è probabile che il Regno Unito, in quella sede, avanzi dei problemi e anche delle proposte di riduzione dell'ambito di applicazione del principio di libertà di movimento delle persone in ambito UE.

² G. BASCHERINI, *A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione* in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Rivista*, n. 1 del 2012, www.costituzionalistitaliani.it

Ma forse quest'ultima non sarà una questione troppo complessa, visto che, nel Consiglio europeo dei giorni scorsi (già richiamato), non solo è stato affermato che la libertà di circolazione, soggiorno e lavoro dei cittadini dell'UE nei diversi Stati membri, essendo "una delle libertà fondamentali dell'Unione europea", "deve essere tutelato, anche da eventuali abusi o domande fraudolente", ma, a proposito del Regno Unito, è stato precisato che:

a) "il Regno Unito ha manifestato alcune preoccupazioni sul futuro sviluppo dell'UE. A queste preoccupazioni occorrerà far fronte";

b) "in questo contesto il Consiglio europeo ha rilevato che il concetto di unione sempre più stretta lascia spazio a percorsi di integrazione diversi per paesi diversi, permettendo a quelli che intendono approfondire l'integrazione di andare avanti in tal senso e rispettando nel contempo il desiderio di chi non intende procedere oltre nell'integrazione".

7.- Dalla crisi dello Stato sociale al diffondersi della xenofobia

Anche dalle conclusioni del recente Consiglio UE si desume che resta l'assoluta urgenza di un significativo cambiamento della politica dell'immigrazione fin qui portata avanti.

Infatti, gli obiettivi lì indicati possono essere intesi in modo diverso a seconda delle scelte politiche in concreto adottate.

E se, invece, questo non avverrà molto dipenderà dal primato che si è dato all'economia e dal modo in cui si è deciso di affrontare la crisi, mentre dovrebbe essere ormai chiaro a tutti che tutto questo non è stato positivo neppure per i cittadini europei.

Se ogni cosa viene valutata solo in termini economici, si rischia, infatti, di corrodere, a poco a poco, dal suo interno lo Stato sociale, ma questo non equivale a creare benessere diffuso, anzi allarga solo la forbice tra ricchi e poveri, pure all'interno dell'Europa.

È anche per queste ragioni che sarebbe opportuno affrontare il tema immigrazione al livello globale – coinvolgendo l'ONU e gli USA – perché è a partire da questo ambito che, a cascata, si dovrebbe esaminare la questione nella UE e quindi nei singoli Stati membri, unitamente con la complessiva valutazione del ruolo dello Stato sociale nel nostro continente.

Se invece si va avanti sulla solita strada, intervenendo su singoli segmenti isolati, la situazione non può che peggiorare per i cittadini europei e, di conseguenza, per gli immigrati.

Nel momento in cui si discute sull'affermazione – in alcuni casi clamorosa, come in Francia nelle recenti elezioni per il Parlamento europeo – dei partiti anti-UE oppure si affrontano il tema dell'occupazione, quello dello sviluppo demografico, quello del rapporto tra welfare statale e modello sociale europeo e, al contempo, dal punto di vista del costume, si rilevano i sempre più frequenti atteggiamenti di razzismo e xenofobia, che si manifesta addirittura nei confronti di calciatori famosi, non credo di possa ignorare che il minimo comune denominatore di tali questioni è rappresentato dalla questione della migrazione, sia dentro che verso la UE.

Bisogna capire che le migrazioni non possono essere fermate da un momento all'altro, ma per non esserne travolti è necessario "governarle", partendo da scelte politiche diverse aventi l'obiettivo di una gestione del fenomeno in modo sostenibile sia per le "forze" degli Stati europei sia per i diretti interessati.

Secondo l'ultimo rapporto Global trends dell'UNHCR il numero dei migranti forzati nel 2013 è enormemente aumentato, molti tentano il "viaggio" via mare. Di fronte a un tale sommovimento l'Europa, anche se volesse non potrebbe trasformarsi in una fortezza. Del resto, nella prima metà del secolo scorso, furono gli europei a emigrare in decine di milioni verso le Americhe e l'Australia.

Quindi anziché volere fermare la storia sarebbe meglio gestire la situazione programmando con lungimiranza come utilizzare, nel modo migliore, gli strumenti civili, tecnologici e militari di cui disponiamo per debellare le organizzazioni criminali che lucrano sul commercio di vite umane, considerando anche la Libia si trova nell'attuale situazione anche a causa di iniziative europee.

Ma è chiaro che questo cambiamento di prospettiva dovrebbe tradursi nell'esaminare tutte le questioni che si collegano alle migrazioni nel loro insieme e nelle reciproche relazioni, grazie ad una diversa mentalità principalmente dei molteplici apparati amministrativi – UE, locali e centrali – competenti, basata in primo luogo sulla reciproca collaborazione che potrebbe consentire di impiegare meglio le risorse umane e materiali disponibili e così evitare gli sprechi di cui il nostro sistema è pieno.

Così, ad esempio, quando apprendiamo dal Rapporto annuale dell'ISTAT, presentato a fine maggio scorso, che l'Italia si conferma uno dei Paesi più vecchi al mondo non soltanto perché siamo logevi, ma soprattutto perché si fanno meno figli e, allo stesso tempo, le difficoltà del mercato del lavoro spingono i nostri giovani ad emigrare dovremmo anche pensare che, come da anni dicono gli osservatori, l'adozione di opportune misure per favorire una integrazione sostenibile degli immigrati – il cui numero, dallo stesso Rapporto risulta in diminuzione – può essere uno strumento determinante per consentire il mantenimento del nostro sistema di welfare, in quanto gli immigrati, rappresentano una componente demografica, in costante crescita per il nostro come per gli altri Paesi UE.

Ma è evidente che perché si arrivi ad una diffusa percezione degli immigrati come una risorsa per il Paese è necessaria la suddetta valutazione sincretica dei diversi punti critici suddetti, a partire dallo studio delle cause degli atteggiamenti xenofobi, spesso rappresentate dalle ricadute di una immigrazione non amministrata in modo adeguato, e pertanto percepita come un pericolo dai cittadini europei e come un attentato alla loro possibilità di avere un'occupazione ben remunerata e/o adeguate prestazioni di sicurezza sociale.

Se, quindi, chi ha responsabilità di governo e chi ha modo di incidere sulla formazione dell'opinione pubblica continua ad ignorare tale stretto legame tra diritti sociali dei cittadini ed immigrazione sostenibile, è come se tollerasse tali atteggiamenti di "chiusura".

E, come diceva Thomas Mann, "la tolleranza diventa un crimine quando si applica al male" e non vi possono essere dubbi sul fatto che una immigrazione non governata in modo adeguato

favorisce la tratta di essere umani e il lavoro non dichiarato e illegale, che a volte nasconde situazioni di quasi schiavismo nel nostro come in altri Paesi UE.

Ma comunque, anche senza arrivare a questi estremi, la suddetta “tolleranza” favorisce anche gli anzidetti comportamenti xenofobi, i quali non possono che “impoverire” culturalmente il nostro Continente e quindi rappresentano senz’altro “un male” da curare.

Tanto più che, come dimostrano i risultati delle analisi che vengono fatte dagli esperti del settore, si tratta di comportamenti molto diffusi e in espansione e si manifestano sia all’ingresso (nel senso di cercare di favorirne l’allontanamento, con vari mezzi) sia durante il soggiorno, non soltanto con riguardo alle condizioni di vita nei Centri dedicati agli stranieri, ma anche con riguardo alle condizioni lavorative loro riservate.

In questo ultimo ambito sono emerse – grazie anche a interessanti reportage giornalistici – situazioni di vera e propria schiavitù, in Italia specialmente per i lavoratori maschi dell’agricoltura e per le donne nigeriane costrette a prostituirsi ma anche in Germania, per i lavoratori oltretutto europei – in particolare: polacchi e rumeni – impegnati, in Bassa Sassonia nella macellazione dei suini.

E, quest’ultima situazione, che, come si è detto, riguarda cittadini europei discriminati pesantemente, ricorda l’inasprimento delle regole di assegnazione dei sussidi sociali agli immigrati europei, rumeni e bulgari, annunciato a fine novembre 2013 – in un editoriale apparso sul Financial Times – dal Primo ministro britannico David Cameron, in vista dell’apertura completa del mercato del lavoro ai rumeni e ai bulgari il 1° gennaio 2014.

Pertanto, anche da questa iniziativa di Cameron – che, comunque, non gli è servita ad arginare la vittoria, alle recenti elezioni europee, del partito anti-UE UKIP di Nigel Farage – si trae conferma del fatto che il problema nodale da risolvere è rappresentato dalla tendenza dei Governi degli Stati UE – manifestatasi specialmente da quando è esplosa la crisi economico-finanziaria che è tuttora in atto – a “seguire”, anziché “indirizzare” i propri elettori, adottando – in questo campo, che è quello che maggiormente divide l’Europa – scelte caratterizzate da prese di posizione populiste di “breve periodo”, come del resto è accaduto anche in occasione della recente riforma del CEAS.

In altre parole, i governanti si sono allontanati dall’idea di Platone secondo la quale il politico sapiente è colui che viene liberamente scelto dai governati per prendersi cura delle loro esigenze con il ruolo di “pilota dei suoi passeggeri”, esperto nello schivare e prevenire i pericoli e non è invece colui che è capo di un gregge di animali, che si limita ad evitare di perdere qualche capo di bestiame e a godere della sua posizione di privilegio.

E così lo scontento e la chiusura si sono ancor più diffuse ed organizzate, sicché nel neo-eletto Parlamento europeo vi saranno moltissimi deputati euro-scettici.

Ma nessuno ha spiegato che simili atteggiamenti e le conseguenti scelte – a parte ogni altra considerazione – possono rivelarsi dei boomerang e, nel tempo, mostrare in modo sempre più evidente tutta la loro fragilità – anche in termini economico-finanziari – in un continente nel quale il

tasso di natalità è mediamente più basso di quello che si riscontra negli altri continenti (e, in questo ambito, quello italiano è tra i più bassi di Europa) e anche la produzione globale è inferiore a quella degli altri.

Nel suo bel discorso del dicembre 2011, tenuto a Berlino al SPD, Helmut Schmidt – nel parlare del ruolo dell'UE e di quello della Germania al suo interno – pur confermando di essere consapevole ed orgoglioso del ruolo storico dell'Europa, tuttavia l'ha definita il “nostro piccolo continente”, richiamando l'attenzione di tutti alla dura realtà di un continente europeo che si avvia a contare: a) solo per il 7 per cento della popolazione mondiale, rispetto a oltre il 20 per cento nel 1950; b) solo per il 10 per cento della produzione globale rispetto al 30 per cento nel 1950.

Da qui la conclusione di Schmidt secondo cui, se teniamo a dimostrare che gli “ europei sono importanti per il mondo”, dobbiamo operare in stretta unione e si potrebbe aggiungere dobbiamo saper gestire l'immigrazione in modo differente, perché questo oltre ad essere conforme ai valori fondanti dell'attuale Unione europea può avere benefiche ricadute sull'economia, oltre a consentire di invertire la tendenza rispetto al senso di malessere, rassegnazione e, in sostanza, di declino che serpeggia ormai da tempo nel continente e nel nostro Paese più che in altri.

In altre parole, se non si comprende la portata del fenomeno migratorio e non capisce quanto sia stato e sia necessario il contributo dell'immigrazione per l'Europa e, quindi, anche per l'Italia, vuol dire semplicemente che non si sa guardare alla realtà e al futuro e che, per esempio, si ignora quale sia l'apporto culturale, ma anche economico dato dagli immigrati che vivono stabilmente nel nostro come negli altri Stati della UE.

Diversamente da quello che sembra essere il pensiero dominante in questo momento, bisogna puntare all'integrazione degli immigrati, nell'ambito dell'integrazione europea, anche perché questo è più “conveniente” per gli stessi cittadini europei e per l'Europa nel suo complesso, oltre ad essere la strada maestra per combattere i populismi e i nazionalismi pericolosi che si vanno diffondendo e che rischiano di farci paurosamente regredire.

Naturalmente, già nel concetto di integrazione è insito un concetto di sostenibilità, da tutti i punti di vista, sia per il singolo Stato sia per la UE.

Al riguardo si deve pertanto considerare che, al di là di ciò che prevalentemente si crede, dai dati dell'UNSD (United Nations Statistics Division - Divisione delle Statistiche dell'ONU) in merito alle destinazioni dei flussi migratori, riferiti ai “corridoi regionali”, risulta che l'Europa è la principale destinazione dei movimenti migratori che partono dall'Europa stessa; mentre è l'Asia la regione da cui parte il maggior numero di migranti al mondo e molti di loro si recano in Paesi all'interno della stessa Asia.

Inoltre, dai dati EUROSTAT degli ultimi due anni, risulta che, in termini assoluti, il numero più elevato di stranieri residenti nell'UE si registra in Germania, Spagna, Regno Unito, Italia e Francia.

Tuttavia, mentre in alcuni Stati gli immigrati sono prevalentemente della medesima etnia – come, ad esempio, accade in Germania, ove l'immigrazione è prevalentemente turca – in altri Stati

ciò non accade, così in Italia si stima che l'immigrazione provenga da 192 Paesi diversi e ciò rappresenta un elemento molto significativo di diversificazione, soprattutto nell'ottica dell'integrazione.

Questi dati trovano riscontro nel volume *Migration and the United Nations post-2015 development agenda*, presentato di recente dalla IOM-International Organization for Migration 2013, come contributo di orientamento strategico per l'agenda di sviluppo per il post-2015, con riferimento specifico all'appuntamento del secondo High-Level Dialogue (HLD) delle Nazioni Unite su migrazioni internazionali e sviluppo, ospitato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 3 e 4 ottobre 2013, sette anni dopo il primo HLD.

Nel volume, infatti, muovendosi dai numerosi e vari legami tra migrazioni e sviluppo, si auspica che per la prima volta le migrazioni siano esplicitamente inserite nell'agenda di sviluppo per il post-2015, con una forte discontinuità rispetto all'agenda degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG), che non contemplava obiettivi, traguardi specifici e relativi indicatori in materia.

Si sottolinea che tanto le migrazioni quanto lo sviluppo sono fenomeni e processi complessi e multidimensionali e che le migrazioni dipendono anzitutto dalla ricerca di lavoro, da conflitti politici ed etnici, dalla violazione dei diritti umani, da processi lenti e incerti di democratizzazione, dalla mancanza di sicurezza umana, da cause sociali ed economiche come la povertà, la disoccupazione e le disuguaglianze, da problemi ambientali e geografici, da tradizioni storiche e da condizioni sanitarie e demografiche.

Si deve anche tenere presente che tutti i migranti – che non hanno altra scelta che lasciare il proprio Paese e costruire una nuova vita altrove – cercano di farlo in un luogo dove non sia loro garantita soltanto la sopravvivenza fisica, ma dove siano riconosciuti anche la possibilità di esercitare i diritti fondamentali e civili nonché una adeguata assistenza. Essi, cioè, vanno alla ricerca non solo di una sistemazione qualsiasi ma anche di un più elevato “Indice di sviluppo umano” (HDI-Human Development Index), che, come si è detto, anche per l'ONU incide sulla valutazione della qualità della vita nei Paesi membri.

In ambito europeo, non essendo ancora realizzata l'armonizzazione dei sistemi — che comporterebbe un livello paritario di accoglienza, tutela, qualifiche, procedure tra tutti i Paesi UE — il tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale varia notevolmente fra i diversi Paesi e ciò spiega perché alcuni Paesi siano preferiti rispetto ad altri.

Va anche considerato che la maggior parte degli immigrati aspira all'integrazione nel Paese in cui vive e se una delle motivazioni più forti per il radicamento degli stranieri extracomunitari o apolidi in Europa è rappresentata dal desiderio di unirsi con i propri congiunti, oltre che dalle possibilità di trovare un lavoro dignitoso, indubbiamente l'acquisto della cittadinanza è il massimo fattore di integrazione.

Questa è, quindi, la cornice in cui va collocata l'immigrazione verso la UE e l'Italia.

Ne deriva che, per il nostro Paese, l'aspetto più complesso, al momento, è fare fronte agli sbarchi, mentre per la permanenza non molti stranieri scelgono di rimanere in Italia e qui sarebbe

necessaria una norma chiara che possa consentire loro di raggiungere “nella legalità” il Paese desiderato.

Quanto alla situazione nazionale va anche ricordata la Carta di Lampedusa, approvata il 1° febbraio 2014, su iniziativa dei Movimenti e delle Associazioni del settore, i quali, dopo la tragedia del 3 ottobre a Lampedusa, hanno deciso di scrivere un documento, configurato non come “una proposta di legge o una richiesta agli Stati e ai Governi”, ma come “un patto che unisce tutte le realtà e le persone che lo sottoscrivono nell’impegno di affermare, praticare e difendere i principi in essa contenuti, nei modi, nei linguaggi e con le azioni che ogni firmatario/a riterrà opportuno utilizzare e mettere in atto”.

Dai firmatari la Carta è considerata come “il risultato di un processo costituente e di costruzione di un diritto dal basso che si è articolato attraverso l’incontro di molteplici realtà e persone che si sono ritrovate a Lampedusa dal 31 gennaio al 2 febbraio 2014, dopo la morte di più di 600 donne, uomini e bambini nei naufragi del 3 e dell’11 ottobre 2013, ultimi episodi di un Mediterraneo trasformatosi in cimitero marino per le responsabilità delle politiche di Governo e di controllo delle migrazioni”.

E i firmatari hanno anche dichiarato di impegnarsi, sottoscrivendo la Carta, “ad affermarla e a metterla in atto ovunque nelle nostre pratiche di lotta politica, sociale e culturale”, “indipendentemente dal fatto che il diritto dal basso proclamato dalla Carta di Lampedusa venga riconosciuto dalle attuali forme istituzionali, statali e/o sovrastatali”.

Come si vede i segni di disagio sono tanti, provengono da fonti diverse ma vanno nella medesima direzione e non possono essere ancora ignorati, perché proprio dalla mancanza di coraggio e chiarezza nell’affrontare le questioni sul tappeto nascono i sempre più frequenti atteggiamenti di intolleranza e di rifiuto per gli altri, con manifestazioni di ostilità verso l’accoglienza dei migranti e con la tendenza sia ad applicare la legge del più forte che determinano il pericoloso fiorire di partiti nazionalisti e xenofobi in molti Stati UE, di cui si è dichiarato preoccupato anche il Presidente della Corte europea dei diritti dell’uomo Dean Spielmann.

8.- Alcune proposte concrete

Poiché il fulcro della politica migratoria della UE sta nella ricerca di un equo bilanciamento tra la garanzia del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell’integrità delle persone e la garanzia della sicurezza in Europa, per riuscire a perseguire questo obiettivo in modo adeguato si deve puntare specialmente a determinare un miglioramento delle prassi, collettive e individuali, come, del resto, ha sostenuto anche dal CIR, nel progetto di ricerca “Accesso alla protezione: un diritto umano”.

E, in tale ambito, un primo, essenziale, elemento di cambiamento dovrebbe essere rappresentato dall’abbandono dall’idea e dalla pratica del *double standard*, che rappresenta uno degli ostacoli maggiori per la tutela dei diritti umani e/o fondamentali – in genere – e che comporta che, da un lato, si segua la logica del *not in my courtyard* – secondo cui tali diritti siano più popolari

se si difendono a casa degli altri piuttosto che a casa propria – e d’altro lato si applichino criteri di valutazione delle violazioni differenti, a seconda dei diversi Stati di volta in volta considerati.

Su questa base, per il raggiungimento del suddetto difficile – ma, al tempo stesso, strategico per il futuro della UE – obiettivo si potrebbe pensare di:

1) modificare il principio generale posto alla base del CEAS a partire dalla Convenzione di Dublino del 1990 (poi conservato nel regolamento Dublino II) secondo cui, salvo particolari eccezioni, ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l’esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all’ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, sicché la competenza è individuata attraverso i criteri “obiettivi” indicati dal regolamento, che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli;

2) strutturare una politica dell’immigrazione realmente “comune” e diretta alla “integrazione sostenibile” nella quale ogni anno ciascuno Stato stabilisce le proprie quote di possibile immigrazione, ogni immigrato può esprimere il proprio gradimento in merito allo Stato di arrivo (nei limiti delle relative quote);

3) per le domande rimaste inevase rafforzare e ristrutturare – sempre al livello UE e sulla base di regole chiare, condivise e tendenzialmente uguali per tutti gli Stati membri – la politica di cooperazione con i diversi Paesi di origine nonché con i Paesi di transito. Nel nostro Paese questo tipo di attività potrebbe fare capo all’Agenzia per la cooperazione allo sviluppo prevista in un disegno di legge governativo di riforma della legge 26 febbraio 1987, n. 49 di recente approvato dal Consiglio dei ministri, anche per allinearsi all’Europa;

4) nell’ambito della cooperazione in materia penale e sempre a livello dell’Unione europea, si potrebbe, in occasione del rinnovo del Programma di Stoccolma, stabilire di sviluppare ulteriormente una politica coerente di lotta contro l’immigrazione illegale e la tratta di esseri umani, implementando misure contro il lavoro non dichiarato e illegale e per proteggere le vittime della tratta di persone;

5) riportare “alle origini” il ruolo dello EASO soprattutto per quanto riguarda le COI accentrate, onde puntare a garantire uguale trattamento agli stranieri in tutti gli Stati UE;

6) prendere in seria considerazione la situazione delle migliaia di extracomunitari o apolidi che, ogni anno, vengono trattenuti in Centri loro destinati e variamente denominati nei quali, spesso, le condizioni di vita sono peggiori di quelle delle carceri e che, per il CEAS – anche nella versione approvata a giugno 2013 – possono rimanere in tali Centri per più di diciotto mesi, senza aver commesso alcun crimine e senza che un giudice ne abbia disposto il trattenimento.

9.- Conclusioni

Pur nella attuale fase critica dello stesso stato dell’Unione, non deve essere dimenticato che nel marzo 2011 – quando eravamo nel pieno della crisi economica – l’UE, seguendo il percorso

intrapreso da Washington, ha ufficialmente lanciato l'iniziativa *Social Innovation Europe* (all'interno della più ampia *Innovation Union*) che, secondo le parole del Presidente della Commissione UE dell'epoca (Barroso), riguarda anche la capacità di innescare i cambiamenti comportamentali che sono necessari per affrontare le principali sfide delle società contemporanee, nell'idea che la società civile deve essere parte attiva nella ricerca delle soluzioni più adeguate ai problemi dei gruppi vulnerabili della società.

Questa iniziativa può contribuire a ricordarci che alla base del “progetto europeo”, secondo gli auspici di Winston Churchill, vi era l'idea di fare in modo che a tutti i componenti della «famiglia europea» – anche se immigrati – venisse data la «possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che la vita valga la pena di essere vissuta».³

Poiché “chi non ha memoria non ha futuro”, mi sembra opportuno affrontare le difficili questioni attuali senza dimenticare questa ispirazione iniziale.

Essa, infatti, è tuttora valida e darle nuova linfa può risultare molto soddisfacente per tutti.

Facciamo di tutto, ognuno per la sua parte, perché questo patrimonio dia frutti sempre migliori, e non si disperda a causa di miopi e suicidi egoismi e particolarismi dei Governi, degli Stati e dei popoli.

Perché per ognuno di noi quando intraprende un viaggio in mare ciò che conta è sapere che da qualche parte c'è un'altra “sponda” che lo attende e certamente non pensa di trovarsi a morire soffocato dal corpo di un padre o di un fratello!

³ Sono le parole pronunciate da Churchill nel famoso “Discorso alla gioventù accademica”, tenuto all'Università di Zurigo il 19 settembre 1946. Questo discorso è considerato come la prima tappa del percorso che portò alla firma del trattato di Londra (oggi conosciuto come Statuto del Consiglio d'Europa) che, il 5 maggio 1949, istituì il Consiglio d'Europa.

Poco dopo, il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, in collaborazione con Jean Monnet, redasse il famoso “piano Schuman”, pubblicato il 9 maggio 1950, giorno che oggi è considerato la data di nascita dell'Unione europea. Per ulteriori informazioni al riguardo v. L. TRIA, *intorno e ordinamento europeo nella più recente giurisprudenza costituzionale* cit.