

Fondazione Ismu

# Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015

FrancoAngeli

FONDAZIONE  
**ISMU**  
INIZIATIVE E STUDI  
SULLA MULTIETNICITÀ



La *Collana Ismu* raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale.

Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione Ismu – Iniziative e studi sulla multietnicità – ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

*Direttore:* Vincenzo Cesareo

*Comitato di Consulenza Scientifica:* Maurizio Ambrosini, Natale Ammaturo, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Silvio Ferrari, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Alberto Tarozzi, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

*Coordinamento editoriale:* Elena Bosetti

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Fondazione Ismu

**Ventunesimo  
Rapporto  
sulle migrazioni 2015**

**FrancoAngeli**

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo della Fondazione Cariplo



In collaborazione con



Editing a cura di Elena Bosetti e Mara Clementi

Il volume è stato consegnato alla stampa nel mese di ottobre 2015

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Migrazioni in Italia e in Europa: un nuovo scenario</b>	pag.	7
<b>Parte prima – Il quadro generale</b>	»	43
1.1 Gli aspetti statistici	»	45
1.2 Le migrazioni in Europa	»	61
1.3 Gli aspetti normativi	»	77
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	85
<b>Parte seconda – Aree di attenzione</b>	»	101
2.1 Il lavoro	»	103
2.2 La scuola	»	119
2.3 La salute	»	133
2.4 Gli italiani e l’immigrazione: atteggiamenti e orientamenti	»	151
<b>Parte terza – Approfondimenti</b>	»	163
3.1 La questione Rom: dall’Europa all’Italia	»	165
3.2 Le conseguenze socio-economiche dell’immigrazione: approcci ed evidenze per un fenomeno controverso	»	177
3.3 Immigrati e sindacati dei lavoratori	»	189
<b>Parte quarta – Lo scenario internazionale</b>	»	205
4.1 Italia, frontiera d’Europa: la protezione internazionale tra certezze e incertezze	»	207
4.2 Le migrazioni nel Mediterraneo: dinamiche e questioni di governance	»	215
4.3 Banlieues, islam e radicalizzazione: tra fatti e miti	»	231
4.4 Immigrazione e terrorismo	»	253
4.5 Richiedenti asilo in rotta verso l’Australia	»	269

<b>Riferimenti bibliografici</b>	pag. 283
<b>Allegato. Le categorie di migranti: norme, politiche e atteggiamenti</b>	» 303

# **Migrazioni in Italia e in Europa: un nuovo scenario**

di *Vincenzo Cesareo*

- 1. I cambiamenti in atto**
- 2. Un fenomeno sempre più articolato e complesso**
- 3. La sfida delle migrazioni nell'Unione europea**
- 4. Un caso emblematico di migrazioni forzate**
- 5. Processi di integrazione e fenomeni di radicalizzazione**
- 6. Per una efficace politica europea dell'immigrazione e dell'asilo**

## **1. I cambiamenti in atto**

Le dinamiche del fenomeno migratorio in Italia stanno subendo trasformazioni tali da indurre a sostenere che si sia chiuso un ciclo e che se ne stia aprendo uno nuovo. Tali dinamiche sono collegate, in primo luogo, alle trasformazioni geo-politiche e ai conflitti che investono le regioni del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana; in secondo luogo, sul fronte interno, ai perduranti effetti della crisi economica sulle prospettive di crescita del mercato del lavoro del nostro paese.

In sede analitica, sei sono gli elementi da prendere in particolare considerazione per delineare i contorni del nuovo scenario cui ci troviamo di fronte: a) la forte crescita dei flussi migratori, b) la significativa diminuzione degli ingressi per motivi di lavoro, c) il consolidamento dei nuclei familiari, d) l'aumento degli emigrati dall'Italia, e) la rilevante presenza dei cittadini neo-comunitari, f) l'importanza delle migrazioni interne.

### *a. La crescita senza precedenti dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo*

Se l'utilizzo della rotta mediterranea non rappresenta di per sé una novità, a costituire un significativo elemento di rottura rispetto al passato è l'elevato numero dei migranti e richiedenti protezione internazionale sbarcati nel nostro



paese tra il 2014 e il 2015<sup>1</sup>. La consistenza e l'intensità di tali flussi in direzione dell'Italia rientrano in una dinamica migratoria di vasta portata, che riguarda tutta l'Europa e che origina in diverse regioni del mondo teatro di situazioni di profonda instabilità politica ed economica (Africa del Nord e sub-sahariana, Medio Oriente, sub-continente indiano).

Per ciò che concerne gli *arrivi*, nel 2014 il numero dei migranti giunti in Italia ammontava a oltre 170mila persone, cifra che rappresentava un record assoluto, anche se paragonato a precedenti picchi, come quello fatto registrare nel 2011 a seguito della cosiddetta “Emergenza Nord-Africa”. Nel 2014, l'Italia era stata infatti il principale paese di approdo per quei migranti che, approfittando del caos venutosi a creare in Libia, decidevano di imbarcarsi alla volta dell'Europa. Per quanto riguarda il 2015, si nota come il numero delle persone arrivate rimanga molto elevato (al 9 ottobre 2015, secondo i dati UNHCR, i migranti giunti via mare in Italia sono 136mila). Tuttavia, in ragione della pericolosità che caratterizza la traversata del tratto di mare tra la Libia e l'Italia, un numero sempre maggiore di migranti, in particolare siriani, iracheni, e afgani, ha intrapreso il viaggio in Europa attraverso le isole greche nell'Egeo, per poi risalire i Balcani e rientrare nel territorio europeo varcando il confine ungherese. Nel 2015 il primo paese europeo di approdo è divenuto quindi la Grecia (450mila arrivi dal 1° gennaio al 9 ottobre 2015) (UNHCR, 2015b)

Quanto appena illustrato induce a esaminare il ruolo dell'Italia quale paese prevalentemente di transito dei flussi nell'Unione europea. Tale ruolo, ormai consolidato, è stato testimoniato dalle cronache del 2015 anche attraverso le immagini di migranti accampati alla stazione centrale di Milano o bloccati al confine franco-italiano presso Mentone. Le cifre disponibili sui richiedenti

<sup>1</sup> Un acceso dibattito originato sulla stampa internazionale nell'estate del 2015 ha riguardato l'uso dei termini “rifugiato” e “migrante” per definire quelle persone che fuggono attraverso il Mediterraneo e i confini terrestri dei Balcani. Alcuni commentatori ed esponenti delle organizzazioni internazionali e umanitarie hanno sottolineato l'accezione spesso negativa attribuita al termine migrante (*migrant*) proponendo invece l'uso del termine rifugiato (*refugee*), il quale sgombrerebbe il campo da equivoci sul fatto che le persone che arrivano alle porte dell'Europa sono in larga parte in fuga da guerre e situazioni in cui vengono violati i fondamentali diritti umani. Tuttavia, il termine migrante non presenta di per sé alcuna accezione negativa, in quanto esso denota semplicemente l'atto di migrare, a prescindere dalle motivazioni alla base di tale atto. Migranti sono quindi tutti coloro che per diverse ragioni si spostano temporaneamente o permanentemente in un paese o in un luogo differente da quello di origine. Sulla scorta di questa accezione, i migranti costituiscono una categoria molto ampia di persone, che a sua volta si specifica in una pluralità di sottocategorie determinate per lo più dallo status loro attribuito dall'ordinamento giuridico vigente (cfr. l'Allegato a questo Rapporto). Di qui la scelta di adottare il termine generico “migrante” per far riferimento alle persone che transitano attraverso i confini dell'Unione, senza includere a priori alcuna considerazione in riferimento allo status giuridico di tali persone.

asilo mostrano che Italia e Grecia, infatti, non rappresentano mete ambite per tutti i migranti che vi giungono: i siriani e gli eritrei, ad esempio, intendono continuare il viaggio in direzione di paesi quali la Germania o la Svezia, preferibili per la presenza di familiari, per la maggiore attrattività economica, e, soprattutto, per la maggiore apertura da questi paesi nei confronti dei richiedenti asilo, soprattutto siriani. La Svezia, per esempio, già nel settembre 2013 aveva unilateralmente deciso di offrire un permesso di residenza permanente a tutti i richiedenti asilo di nazionalità siriana in ragione del peggioramento del conflitto in quel paese (cfr. *Ventesimo Rapporto Ismu*); nell'estate del 2015, anche la Germania ha deciso di accogliere tutti i richiedenti asilo siriani giunti sul suo territorio, indipendentemente da quanto previsto dalle norme incluse nel Regolamento di Dublino.

Per tornare alle trasformazioni che interessano l'Italia, l'ingente aumento degli arrivi registrato tra il 2014 e il 2015 ha determinato un significativo cambiamento dal punto di vista della composizione dei flussi, e in particolare un incremento sostanziale di *richiedenti asilo*. Nel biennio 2008-2010, il numero dei richiedenti protezione internazionale giunti sul territorio italiano aveva toccato il minimo storico, sia in termini assoluti sia in termini di incidenza percentuale rispetto al totale degli ingressi. Dopo il picco delle domande di asilo registrato nel 2011, in concomitanza con gli eventi della "primavera araba", nei due anni successivi il numero delle richieste è diminuito nuovamente, per poi tornare a crescere esponenzialmente nel 2014, anno nel quale si è registrato il dato di portata storica di 65mila domande (un incremento del 132% rispetto alle 28mila richieste presentate del 2013). Nei primi due trimestri del 2015 sono state presentate in Italia rispettivamente 15.250 e 14.895 domande di asilo, collocando l'Italia al terzo posto, dietro Germania e Ungheria, per numero di richieste di asilo in Europa (Eurostat, 2015a).

Le ragioni dell'aumento di persone giunte via mare e della conseguente crescita delle domande di protezione internazionale sono da ricercarsi prevalentemente nelle guerre in corso in Siria e in Iraq, che hanno provocato una delle più gravi crisi umanitarie degli ultimi decenni, oltre che nei violenti conflitti e nella brutalità dei regimi al potere in molti paesi dell'Africa subsahariana (Eritrea, Somalia, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo). A questo riguardo, va dato atto dell'ingente sforzo messo in campo dal governo italiano con l'operazione di ricerca e soccorso *Mare Nostrum*, varata a seguito della tragedia di Lampedusa avvenuta nell'ottobre del 2013. Se nel corso del 2014 molti migranti si sono salvati e hanno raggiunto le coste italiane, è senz'altro merito del vasto dispiegamento di mezzi previsto da *Mare Nostrum*, le cui operazioni potevano effettuarsi anche in acque internazionali (cfr. par. 3 di questo contributo). Allo stesso tempo, tuttavia, occorre ricordare che il 2014 e il 2015 sono stati anni record non solo per il numero di richiedenti asi-

lo giunti in Italia e in Europa, ma anche per il numero di coloro che hanno trovato la morte nelle acque del Mediterraneo, stimati in circa 3.300 nel solo 2014, e 2.872 fino al 23 settembre 2015 (OIM, 2015). Con il perdurare dei conflitti, l'inasprirsi dei regimi e dell'instabilità politica in Siria, in Libia e in Nigeria, c'è ragione di ritenere che l'Italia e i paesi europei assisteranno a un ulteriore incremento dei flussi nel prossimo futuro. Tali circostanze contribuiscono in modo rilevante nel tracciare i contorni di una nuova fase dell'immigrazione verso l'Italia e, più in generale, verso l'Europa aprendo un nuovo scenario, con tutte le implicazioni e le sfide che questo pone, sfide che sono oggetto di approfondimento di questo Rapporto.

### *b. La significativa riduzione degli ingressi per motivi di lavoro*

La quota degli ingressi nel nostro paese per motivi di lavoro è invece in continua diminuzione: nel 2010 gli ingressi di cittadini non comunitari con permesso per motivi di lavoro sono stati 360mila, tre anni dopo con un calo del 76% sono entrati per motivi di lavoro solo 85mila cittadini non comunitari. Tale variazione è da ascrivere in primo luogo agli effetti di lungo corso della crisi economica, a causa della quale l'Italia non costituisce più una destinazione "attraente" dal punto di vista occupazionale. Il mercato del lavoro italiano, infatti, attualmente non necessita di manodopera poco specializzata, la cui debole domanda è fra l'altro ampiamente soddisfatta dagli immigrati già presenti sul nostro territorio. Tale scenario ha indotto il governo italiano a ridimensionare in modo considerevole l'entità delle quote previste dai cosiddetti "decreti flussi", il canale di ingresso privilegiato per i cittadini stranieri in Italia.

### *c. Il consolidamento dei nuclei familiari*

A fronte della contrazione dell'immigrazione per motivi di lavoro va segnalato un terzo fattore rilevante costituito dai ricongiungimenti familiari. I dati del Ministero dell'Interno al 31 luglio 2015 rilevano, su uno stock di 4.010.992 stranieri regolarmente soggiornanti, 1.205.412 stranieri presenti in seguito a ricongiungimenti familiari, circa il 30% del totale (1.410.178 per lavoro subordinato, 241.620 per lavoro autonomo). Secondo una stima di Fondazione Ismu, all'1 gennaio 2015, il numero di famiglie composte da 3-4 componenti è superiore al numero di famiglie unipersonali: 674mila rispetto a 540mila. I dati sopra citati restituiscono quindi i contorni di un nuovo scenario e confermano peraltro quanto già in parte delineato nei precedenti Rapporti Ismu. Se fino al recente passato l'immigrazione in Italia era l'esito di un progetto prevalentemente individuale e a breve termine, legato a ragioni economiche-

occupazionali, oggi il nostro paese è sempre più interessato dal progressivo mutamento dei progetti migratori, che assumono una dimensione decisamente familiare, a cui si accompagna una tendenziale stabilizzazione sul nostro territorio. Con specifico riferimento al processo di stabilizzazione, vanno evidenziati degli indicatori particolarmente significativi. Innanzitutto, il 56,3% dei non-comunitari soggiornanti regolari risulta in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo (erano il 46,3% nel 2011). In secondo luogo il numero di acquisizioni di cittadinanza italiana risulta costantemente in crescita, in particolare tra i minori di 15 anni (cfr. capitolo 1.1). La relativamente modesta attenzione che viene solitamente accordata a questo tipo di migrazione, non deve far ritenere che l'istituto del ricongiungimento familiare per gli stranieri immigrati costituisca solo una procedura burocratica, scevra da importanti ricadute sociali. A colui che attiva il ricongiungimento è infatti richiesto di modificare il proprio sistema di relazioni all'interno e all'esterno del nucleo familiare, intrattenendo rapporti più prossimi con le istituzioni italiane, con gli organismi burocratici, con i servizi alla persona. Il ricongiungimento familiare pone quindi una sfida rilevante dal punto di vista dell'integrazione dei soggetti coinvolti, in quanto mette radicalmente in discussione ruoli, atteggiamenti e comportamenti consolidati, per giungere, in un arco temporale anche breve, a nuove forme di relazione in un contesto socio-culturale spesso molto differente da quello esperito nei paesi di provenienza.

#### *d. L'aumento dell'emigrazione dall'Italia*

La crisi economica produce tuttavia anche altri tipi di conseguenze e influisce sui progetti migratori in diversi modi. Gli effetti della crisi nel nostro paese si fanno registrare anche nell'ambito dell'emigrazione. Nel quadro delle trasformazioni dei flussi migratori che interessano l'Italia, un quarto elemento da considerare è costituito dall'aumento del numero degli emigrati, sia di italiani sia di stranieri. Cresce infatti il numero degli italiani residenti all'estero: nel 2012 risultavano iscritti in anagrafe consolare 4.662.213 italiani, nel 2014 gli iscritti sono saliti a oltre 5 milioni (Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2015). Inoltre si registra un incremento di stranieri che, dopo aver vissuto per diversi anni in Italia, decidono di trasferirsi altrove, facendo ritorno nel proprio paese di origine, o spostandosi in altri paesi europei: riguardo al 2014, Ismu stima un totale di circa 300mila stranieri residenti che hanno lasciato il paese.

Particolarmente significativo è il caso della Gran Bretagna che ha registrato tra il marzo 2014 e il marzo 2015 oltre 57mila italiani (pari al 37% in più rispetto al periodo precedente) che risultano iscritti alla previdenza britannica.

Con riferimento all’Aire (Anagrafe italiani residenti all’estero), nella sola città di Londra risiedono stabilmente oltre 250mila connazionali.

Così, paradossalmente, se l’Italia diviene un paese di sedentarizzazione per i molti migranti che decidono di risiedervi stabilmente e che si fanno raggiungere dai propri familiari, esso è anche un luogo di transito per numerosi migranti, che decidono di trasferirsi altrove. Per quanto concerne l’emigrazione degli italiani occorre rilevare che, benché sussista il rischio che essa possa provocare la cosiddetta “fuga di cervelli”, non vanno esclusi anche possibili effetti positivi, nella misura in cui si possono verificare dei “ritorni arricchiti” di persone con esperienze di studio e lavoro compiute all’estero. Tutto ciò si iscrive peraltro in quel processo in atto di intensificazione della mobilità umana, che rappresenta un portato inevitabile dei processi di globalizzazione.

#### *e. La presenza rilevante di migranti neo-comunitari*

Un quinto elemento da sottolineare nell’analisi dell’evoluzione delle dinamiche migratorie italiane è l’aumento della presenza dei migranti neo-comunitari, vale a dire cittadini di paesi che sono recentemente entrati a far parte dell’Unione europea, provenienti in particolare dalla Romania. Al 31 dicembre 2014, risultavano residenti in Italia 1.131.839 cittadini rumeni – in aumento del 36% rispetto al 2011 – un numero che fa di essi la più importante comunità straniera in Italia: oltre un quinto di tutti i cittadini stranieri residenti proviene infatti dalla Romania. I soli tre paesi neo-comunitari Romania, Bulgaria e Polonia con oltre 129mila residenti costituiscono il 26% della popolazione straniera. A costoro vanno aggiunti gli immigrati provenienti da paesi ai quali non è più richiesto il visto di ingresso (ad esempio Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia e Moldavia). La libertà di movimento di cui godono i cittadini dei paesi sopra citati favorisce la crescita del fenomeno della migrazione circolare: essi soggiornano e lavorano per alcuni mesi in Italia per poi rientrare nei paesi di origine. Con riguardo a questa dinamica, non bisogna sottovalutare come i lavoratori, ancorché circolari, maturino diritti in ambito socio-assistenziale nel nostro paese, ad esempio al trattamento sanitario e pensionistico. In molti casi si osserva che a orientare il progetto migratorio verso il nostro paese non incide solo l’aspettativa di poter trovare un lavoro ma anche il poter usufruire delle opportunità offerte dal welfare italiano.

#### *f. La costante delle migrazioni interne*

Infine, non va trascurato un quinto elemento, peraltro storicamente endemico nel caso italiano, cioè l’incremento delle migrazioni interne. Secondo il rapporto Svimez sull’economia del Mezzogiorno pubblicato nel luglio del 2015,

dal 2011 al 2014, oltre un milione e 600mila persone si sono trasferite dal sud al centro e al nord del nostro paese. A fronte di rientri, nello stesso periodo, di 923mila persone, il saldo migratorio netto a favore del Sud Italia è stato di 744mila unità. Lo stesso rapporto sottolinea inoltre come il 70% circa dei migranti interni sia costituito da giovani, il 40% dei quali possessori di una laurea. I dati sopra riportati pongono l'accento su una dinamica preoccupante, in particolare se letti in concomitanza con quelli, egualmente negativi, riguardanti la crescita economica, l'occupazione (in particolare giovanile), i livelli di povertà del Mezzogiorno.

Quanto finora esposto consente di evidenziare come la realtà migratoria in Italia sia divenuta sempre più articolata e complessa. Ciò impone una riflessione di ampia portata sulla normativa vigente, la quale necessita di essere modificata in numerosi punti: per quanto concerne le procedure per l'ottenimento della cittadinanza, ma anche riguardo all'accesso al mercato del lavoro e alla richiesta del permesso di soggiorno, soprattutto in relazione alla rilevanza assunta dai ricongiungimenti familiari. Propedeutica alla riflessione sulle principali linee di riforma da adottare è la comprensione della crescente differenziazione degli status giuridici dei cittadini stranieri. Tale complessità è stata determinata non solo dal rapido mutare dei fenomeni migratori stessi ma anche dall'intersezione fra differenti strumenti legislativi adottati a diversi livelli di governo (nazionale ed europeo). L'analisi di tale complessità costituisce un passaggio fondamentale al fine di comprendere come dietro la parola "migrante", si nasconda un'ampia eterogeneità di status e di diritti a essi associati. Nella sezione successiva si metteranno in luce le tensioni che sussistono all'interno di questa differenziazione degli status giuridici, sottolineando come spesso le molteplici sfaccettature che caratterizzano i fenomeni migratori "forzino" i limiti imposti da tali categorie.

## **2. Un fenomeno sempre più articolato e complesso**

Prendendo come punto di partenza la forte differenziazione della realtà migratoria appena evidenziata, Fondazione Ismu ha individuato 10 categorie e numerose sottocategorie di migranti, corrispondenti ad altrettanti *status* (cfr. Allegato a questo Rapporto). Per ciascuna categoria è stata redatta una scheda sintetica da un'équipe multidisciplinare di esperti, che include i seguenti aspetti: la definizione del tipo considerato; la normativa che ne regola l'ingresso e la permanenza sul territorio; la dimensione quantitativa del fenomeno e le principali politiche dirette al gruppo; gli atteggiamenti della popolazione autoctona nei loro confronti. Le schede sono state predisposte allo

scopo di offrire uno strumento di consultazione per agevolare la lettura di questa complessa realtà.

Due premesse sono dovute a questo riguardo. La prima è che le categorie in questione non devono essere concepite come rigide ma, al contrario, come caratterizzate da un consistente grado di fluidità. Frequenti possono essere infatti i passaggi da una categoria all'altra. Si pensi, a titolo di esempio, al caso di un migrante che entra nel territorio dell'Unione con un visto per motivi turistici e che successivamente presenta una domanda di protezione internazionale, passando quindi alla categoria dei richiedenti asilo. Altro esempio è quello di un migrante che ha ottenuto lo status di rifugiato e che, al termine del periodo di cinque anni previsto dalla normativa vigente, richiede e ottiene una carta di soggiorno divenendo quindi uno straniero lungo-soggiornante. Si pensi infine, caso ancora più emblematico e diffuso, alla possibilità di transitare dallo status di irregolare a quello di regolare per motivi di lavoro a seguito di un provvedimento di regolarizzazione, uno strumento che è stato spesso usato in Italia nel corso degli ultimi due decenni (in particolare la grande regolarizzazione varata dal governo italiano nel 2002, nel corso della quale furono regolarizzati quasi 650mila stranieri irregolari).

La seconda premessa riguarda la collocazione delle diverse categorie di migranti prese in esame all'interno di un quadro esplicativo più ampio, in grado di fornire conoscenze sulle motivazioni di fondo che inducono a scegliere di migrare. Si è infatti scelto di riprendere la categorizzazione largamente in uso di "migrazioni forzate", in opposizione a quella di "migrazioni volontarie". A questo riguardo, due ulteriori precisazioni sono d'obbligo. La prima è che, a differenza delle categorie sotto elencate, tale categorizzazione è sprovvista di un significato giuridico: essa ha quindi uno scopo meramente euristico, al fine di orientare il lettore nella molteplicità di status che sono emersi negli ultimi anni.

Come specificato nelle schede, il termine "migrazioni forzate" descrive movimenti migratori causati da coercizioni, calamità naturali o guerre. Non tutti i migranti forzati, tuttavia, sono tutelati dagli strumenti giuridici vigenti. Da qui l'esigenza, in sede analitica, di distinguere ulteriormente fra migrazioni forzate protette e non protette. All'interno della prima categoria rientrano quelle sottocategorie di migranti che godono di uno status specifico sulla base del diritto vigente: innanzitutto, a) i *richiedenti asilo*, vale a dire coloro che hanno presentato una domanda di protezione internazionale e che sono in attesa di ricevere l'esito di tale domanda. E poi, ovviamente, coloro ai quali è stata conferita una qualche forma di protezione internazionale. Anche in riferimento a questo gruppo di persone, tuttavia, occorre sottolineare la presenza di una pluralità di status, che rispecchiano le differenti ragioni per cui tali soggetti sono ritenuti meritevoli di protezione: i rifugiati, ovvero coloro che fug-

gono dal rischio di persecuzione per motivi etnici, politici, religiosi, ecc. così come stabilito dalla Convenzione di Ginevra; b) i *beneficiari di protezione sussidiaria*, ossia coloro che non possono tornare nel loro paese in quanto sarebbero soggetti a pena di morte, tortura e violenza derivante da conflitti armati; c) i *beneficiari di protezione umanitaria*, ossia coloro che non hanno i requisiti per le due precedenti forme di protezione ma nei confronti dei quali si ritiene sussistano gravi rischi di carattere umanitario qualora facciano ritorno nel loro paese.

Oltre alle tre categorie menzionate in precedenza, la prassi del diritto comunitario e internazionale ha anche determinato il profilarsi di ulteriori categorie, in un certo verso residuali ma che tuttavia hanno assunto una rilevanza inedita, sia mediatica sia politica, in ragione dell'eccezionalità della crisi in corso. È questo il caso dei cosiddetti "dublinanti", ossia quei migranti che sono soggetti alla procedura prevista dal Regolamento di Dublino, la quale impone il trasferimento dei richiedenti asilo nel paese deputato a farsene carico, solitamente il primo paese di approdo nella UE. Ad essi vanno aggiunti coloro che hanno beneficiato di programmi di *reinsediamento*<sup>2</sup> e coloro che hanno ottenuto un diniego della domanda di asilo e che in molti casi si trovano in una sorta di limbo legale, spesso per periodi molto lunghi, in attesa di essere rimpatriati nel paese di origine.

Come testimoniato da un ampio e consolidato filone di studi, tuttavia, l'ambito delle migrazioni forzate eccede le fattispecie sopra considerate, le quali costituiscono di per sé il portato di un regime giuridico storicamente collocato, così come è andato sviluppandosi dalla fine della Seconda guerra mondiale fino ai nostri giorni. Si pensi a questo riguardo a coloro che sono costretti a fuggire a causa di disastri naturali, carestie, povertà estrema: nonostante il carattere forzato di tali migrazioni sia difficilmente negabile, tali persone non godono di nessuna forma specifica di protezione giuridica. Tale circostanza non pregiudica la possibilità che individui appartenenti a tale gruppi ricevano, come fra l'altro accaduto in passato, protezione sulla base di una interpretazione ampia della Convenzione di Ginevra o sulla base di scelte discrezionali dei paesi ospitanti. È tuttavia più frequente il caso in cui a tali persone non venga accordato alcun tipo di protezione. Ciò pone questioni di primo rilievo sull'adeguatezza dell'attuale sistema di protezione internazionale e chiama in causa il ruolo della comunità internazionale nel garantire strumenti efficaci per far fronte al dramma che riguarda un numero sempre più ampio di persone.

<sup>2</sup> I beneficiari di *reinsediamento* sono quei richiedenti protezione internazionale che, su domanda dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, sono trasferiti dallo Stato in cui si trovano in un altro Stato, in quanto il primo non è in grado di garantire loro una forma di protezione adeguata.



Diversamente dalle migrazioni forzate, le migrazioni volontarie sono costituite da coloro che lasciano il proprio paese per motivi economici, di lavoro, familiari, di studio, di salute, ecc. Appartengono al gruppo dei migranti per motivi di lavoro coloro che ricevono un permesso di soggiorno al fine di svolgere un lavoro a tempo determinato, indeterminato oppure stagionale. Oltre a chi migra per motivi di lavoro, di studio, di salute, fra i migranti volontari vanno annoverati i minori stranieri non accompagnati, i familiari ricongiunti, i lungo soggiornanti, e (nel caso della UE) i cittadini stranieri che appartengono ad uno Stato membro dell'Unione europea.

Nell'Allegato a questo Rapporto, per ciascuna delle categorie sopra descritte è stata inclusa una breve descrizione e sono stati riportati i principali dati statistici (ingressi e presenze) relativi al nostro paese. L'intento, come ricordato sopra, è stato quello di orientare il lettore nella complessità dello scenario migratorio odierno, al fine di sgombrare il campo dai numerosi fraintendimenti che caratterizzano il dibattito pubblico e mediatico sui temi dell'immigrazione. Qui di seguito, è stato ritenuto invece opportuno affrontare due questioni che hanno assunto un crescente rilievo nel corso del 2014 e del 2015. La prima riguarda la tumultuosa crescita del fenomeno delle migrazioni forzate e le sfide che tale crescita pone all'Unione europea, intesa non solo come costruzione politico-istituzionale ma anche come "demos", ossia come insieme di cittadini accomunati dal rispetto dei medesimi valori democratici e dal rispetto per le istituzioni comuni. La seconda questione è quella del nesso, di per sé estremamente dibattuto e controverso, fra il terrorismo di matrice islamica e i processi di integrazione (o l'assenza di tali processi) dei migranti nelle nostre società.

### **3. La sfida delle migrazioni nell'Unione europea**

L'entità dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo ha raggiunto nel periodo 2014-2015 una portata senza precedenti. Tale fenomeno costituisce una sfida di primaria rilevanza per il processo di integrazione europeo in ambito migratorio così come si è sviluppato nel corso degli ultimi tre decenni (assumendo come punto di avvio la stipula dell'accordo di Schengen nel 1985). Tale processo presenta infatti alcune "linee di faglia" che influiscono pesantemente sulla capacità dell'Unione di predisporre una risposta coerente e unitaria alle sfide poste dai flussi migratori. Un primo elemento da prendere in considerazione è la tensione che ancora intercorre fra il livello nazionale e quello sovra-nazionale di governo. Sebbene molte competenze in ambito migratorio siano state delegate all'Unione nel corso degli anni, non da ultimo per quanto riguarda l'asilo, è bene ricordare come tale processo di "europeizza-

zione” non abbia seguito un percorso lineare: in molte aree, quali ad esempio la gestione delle frontiere esterne (di cui si tratterà in seguito), gli stati membri continuano a mostrarsi riluttanti a cedere la sovranità, una circostanza che ha in numerosi casi precluso l’elaborazione di risposte comuni secondo le modalità e gli strumenti propri del quadro normativo e istituzionale dell’Unione. Per quanto riguarda l’asilo, l’ambizioso obiettivo di creare un Sistema comune europeo di asilo attraverso l’armonizzazione della legislazione degli stati membri si scontra tuttora nella pratica con divergenze sostanziali negli standard procedurali e di accoglienza garantiti dai diversi stati membri.

Un’altra tensione irrisolta nel quadro politico europeo in riferimento al tema immigrazione è quella fra l’adozione di un atteggiamento restrittivo (trattatosi nel corso degli anni in una linea politica improntata alla progressiva chiusura dei canali di accesso legali al territorio dell’Unione) e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti che gli stati membri sono tenuti a rispettare in virtù dei loro obblighi internazionali. Si prenda in considerazione ad esempio il regolamento di Dublino, fondato sul principio di responsabilità per la valutazione della domanda di asilo del richiedente da parte del primo stato membro di ingresso. Tale principio, formalmente ispirato dalla necessità di garantire una procedura chiara per la determinazione dello Stato responsabile e quindi per garantire procedure di asilo più rapide ed efficienti, è storicamente collocato all’interno di una più ampia strategia di “esternalizzazione” delle politiche migratorie. Essa ha visto gli stati membri impegnati nella simultanea introduzione di politiche dei visti restrittive e nella cooperazione con i paesi di transito riguardo alla riammissione e al controllo congiunto delle frontiere esterne. Tuttavia, proprio il regime internazionale di protezione dei diritti umani, a cui gli stati membri si sono auto-vincolati e che vede nell’Unione europea uno dei pilastri principali, ha in molti casi rappresentato un argine alle iniziative di contenimento dei flussi poste in atto dagli stati membri: basti ricordare la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 2012 *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, la quale pose una severa ipoteca sulla politica dei respingimenti dei migranti in acque internazionali allora messa in atto dal governo italiano d’intesa con quello libico.

Queste tensioni all’interno del quadro europeo in ambito migratorio si sono manifestate con forza anche nel corso del 2015, esacerbate ovviamente dalla persistente pressione migratoria nel Mediterraneo. La gestione delle frontiere esterne costituisce una delle principali aree di cooperazione in cui la volontà da parte degli stati membri di elaborare una risposta comune nel Mediterraneo è stata messa alla prova. Il dibattito seguito al passaggio da *Mare Nostrum* a *Triton* appare come una delle manifestazioni più evidenti delle tensioni che sussistono fra il livello di governo nazionale e quello europeo. Nel novembre del 2014, a *Mare Nostrum* è succeduta *Triton*, un’operazione improntata prin-

cialmente al controllo delle frontiere esterne in linea con il mandato assegnato all'agenzia europea Frontex. La sostituzione di *Mare Nostrum* con *Triton* ha determinato una "asimmetria" fra gli obiettivi perseguiti dalle due operazioni, la quale è stata inizialmente giustificata, oltre che dal punto di vista finanziario (il costo di nove milioni circa al mese era considerato insostenibile dal governo italiano nel lungo periodo) anche in ragione delle limitate competenze di Frontex in ambito di ricerca e soccorso.

La limitata interpretazione del ruolo e delle competenze di Frontex in ambito di ricerca e soccorso è stata tuttavia smentita dall'Agenda europea sulle migrazioni, la quale, sulla scorta del Meeting straordinario del Consiglio europeo del 23 aprile 2015, ha stabilito di ampliare le capacità e l'estensione geografica di *Triton* "al fine di ristabilire il livello di intervento dell'operazione paragonabile a quello di *Mare Nostrum*". A seguito di questa nuova decisione, nel corso del 2015, le navi dell'operazione *Triton* sono state costantemente impegnate in operazioni di ricerca e soccorso a supporto delle autorità italiane. Si tratta di un risvolto nella gestione delle frontiere esterne che costituisce una chiara dimostrazione di come la volontà politica degli stati membri rappresenti una variabile cruciale nel determinare gli strumenti e le opportunità offerte dal quadro di cooperazione europea, al di là delle mere competenze formalmente attribuite all'Unione in questo ambito.

Le tensioni ai confini esterni della UE non hanno riguardato tuttavia solo le frontiere marittime ma anche quelle terrestri. L'esplosione dei flussi lungo la rotta balcanica ha costituito l'ennesimo banco di prova per la tenuta della costruzione europea in ambito di immigrazione nel corso dell'ultimo anno. L'impossibilità di giungere, almeno in tempi rapidi, a una risposta concertata, ha di nuovo enfatizzato le differenze negli approcci degli stati membri, ponendo i governi nazionali di fronte alla tentazione dell'unilateralismo. Di conseguenza, la decisione adottata dal governo tedesco nell'agosto 2015 di valutare tutte le richieste di asilo presentate da migranti siriani giunti sul suolo tedesco, seppur encomiabile dal punto di vista etico, ha determinato un effetto domino sugli altri paesi europei interessati dal fenomeno. Innanzitutto, l'Ungheria, guidata dal premier Viktor Orbán, ha reagito chiudendo il confine con la Serbia e respingendo i profughi che tentavano di accedervi, non risparmiando l'uso di metodi violenti quali l'utilizzo di gas lacrimogeni e cannoni ad acqua. Al tempo stesso, molti stati membri, temendo il verificarsi di afflussi massicci di richiedenti asilo nei propri territori, hanno deciso di reintrodurre i controlli ai propri confini esterni, sospendendo di fatto il normale funzionamento del sistema di Schengen. Quest'ultima decisione ha fra l'altro riguardato la stessa Germania, la quale ha dovuto di fatto prendere atto dell'impossibilità, anche per l'efficiente sistema tedesco, di accogliere un così massiccio numero di richiedenti asilo in un lasso estremamente limitato di

tempo. Queste iniziative non sono solo legalmente discutibili sulla base delle norme europee sull'immigrazione e l'asilo (fra tutte il principio di non-respingimento incluso nella Carta europea dei diritti fondamentali), ma si collocano anche agli antipodi rispetto all'immagine che l'Unione europea vorrebbe diffondere, cioè quella di attore globale coeso al proprio interno e in grado di affrontare in modo efficace una crisi umanitaria nel proprio "vicinato".

L'altra area in cui gli stati membri hanno a fatica iniziato un percorso comune riguarda la condivisione di responsabilità per l'accoglienza dei richiedenti asilo. La Commissione europea ha proposto per due volte nel corso del 2015 l'attivazione di un meccanismo di emergenza al fine di spostare 160mila richiedenti dagli stati membri più esposti (Italia, Grecia) negli altri stati membri sulla base di parametri redistributivi predeterminati, quali il Pil, la popolazione, il tasso di disoccupazione e la quota di richiedenti asilo accolti in passato. Al 22 settembre 2015, il Consiglio dei ministri della UE aveva raggiunto un accordo sul ricollocamento immediato di 106mila richiedenti asilo, rimandando a settembre 2016 l'avvio della procedura per i rimanenti 54mila. Tali decisioni sono state approvate nonostante l'opposizione di alcuni stati membri (Slovacchia, Romania, Ungheria e Repubblica Ceca), rompendo quindi il tabù dell'unanimità che ha da sempre caratterizzato il processo decisionale in seno al Consiglio su questioni sensibili come quelle trattate in questo caso. Occorre tuttavia ricordare come, seppur di modesta portata rispetto ai numeri dell'asilo in Europa, il meccanismo proposto dalla Commissione rappresenti una svolta ritenuta inimmaginabile sulla scena europea fino a solo un anno fa. Gli stati membri, e non solo i quattro sopra citati, avevano in passato sempre rifiutato di prendere in considerazione anche una limitata redistribuzione dei richiedenti asilo, ritenuta un'opzione per nulla accettabile per l'opinione pubblica della maggioranza dei paesi europei. C'è quindi da ritenere che, nonostante il successo parziale ottenuto a settembre 2015, la percezione del problema da parte delle opinioni pubbliche continuerà a influenzare pesantemente il processo negoziale su questi temi, con i governi nazionali preoccupati di concludere un accordo che sia "vendibile" ai rispettivi elettorati. Appare inoltre evidente come la buona riuscita delle suddette iniziative sia legata a doppio filo all'instaurazione di un clima di fiducia reciproca all'interno dell'Unione, che passa necessariamente per la piena trasposizione e attuazione delle norme europee sull'asilo da parte di tutti gli stati membri. Tale pre-condizione appare tuttavia ancora molto problematica in molti casi: basti pensare alle critiche mosse all'Italia per non aver assicurato l'identificazione dei richiedenti asilo giunti sul territorio italiano in linea con quanto stabilito dal regolamento Eurodac e alla conseguente proposta di creare *hotspots* (o punti di crisi) al fine di supportare l'azione delle autorità di Italia e Grecia nella registrazione dei richiedenti.