

Introduzione

di Fulvio Attinà

Il 13 ottobre 2013 il primo ministro italiano Enrico Letta e il ministro degli interni Angelino Alfano hanno annunciato la decisione di far fronte alla situazione nel Mediterraneo centrale con un'operazione affidata alla Marina militare e ad altre amministrazioni dello stato italiano. È stato come buttare benzina sul fuoco. La serpeggiante animosità europea contro migranti e profughi è venuta tutta allo scoperto. Non più soltanto i gruppi e i partiti di protesta anti-immigrazione presenti in quasi tutti i 28 paesi dell'Unione Europea, ma anche partiti di governo e gente comune hanno duramente disapprovato la decisione del governo italiano. Di fronte all'arrivo sulle coste italiane di un numero senza precedenti di persone in fuga da guerre, persecuzioni e povertà - e perciò sprovviste del permesso d'ingresso del paese europeo nel quale volevano trasferirsi - i governi e le istituzioni dell'Unione Europea ritenevano di non dover cambiare nulla nelle regole esistenti.

Il trasporto tra le coste libiche e quelle italiane avveniva e avviene con imbarcazioni improprie e inadatte alla navigazione in alto mare che sono proccacciate da organizzazioni che dopo la caduta del regime di Gheddafi nel 2011 hanno ripreso quello che i funzionari dell'Unione Europea hanno chiamato il *business model* del traffico di migranti. Conseguentemente, il numero dei naufragi era ed è altissimo così come quello dei morti in mare. Con l'operazione denominata *Mare Nostrum* il governo italiano si proponeva esplicitamente tre obiettivi: soccorrere quelle persone, contrastare le bande e le organizzazioni criminali che compivano il trasporto dei migranti e fermare l'immigrazione irregolare. Di fatto, l'operazione del governo italiano sfidava la gestione convenzionale della crisi migratoria *europea*, crisi che la stessa operazione portava alla luce del sole. L'Unione Europea, che rifiutava di riconoscere la crisi, si aspettava che gli stati costieri del Mediterraneo rispondessero all'afflusso di

migranti con gli strumenti convenzionali della lotta all'immigrazione clandestina: fermo, identificazione e rimpatrio delle persone non regolarmente autorizzate all'ingresso e non ammesse alla protezione internazionale.

I flussi di migranti, che continuano a provenire dalla vasta area geografica che dall'Africa centro-settentrionale arriva all'Afghanistan e al Pakistan, erano conosciuti negli ambienti politici europei e avevano provocato l'allarme di non pochi gruppi e partiti, anche italiani, che parlavano di una minaccia da affrontare subito con il blocco degli ingressi. La decisione del governo italiano, non condivisa e tanto meno appoggiata dagli altri governi, spontaneamente poneva quest'ultimi di fronte alla scelta tra allinearsi ai partiti anti-immigrazione e gestire il fenomeno tenendo conto delle sue caratteristiche. Quasi ovunque la scelta è caduta sulla prima opzione. Dopo essersi allineati ai partiti anti-immigrazione nel criticare l'Italia, però, i leader europei hanno maturato la consapevolezza di essere di fronte a una situazione di crisi alla quale dovevano rapidamente rispondere con scelte comuni. Le preferenze dei 28 governi membri del Consiglio Europeo, però, non coincidevano. La dichiarata gestione comune della crisi è stata quindi apparente e ha fatto acqua da ogni parte. Solo all'inizio del 2016 tutti i governi si sono dichiarati unanimemente d'accordo sul chiudere le frontiere a tutti, profughi di guerra compresi, e gestire l'accesso degli aventi diritto alla protezione internazionale con un accordo con il governo turco. L'efficacia dell'accordo oltre l'interruzione della cosiddetta rotta balcanica è ancora da dimostrare.

Questi fatti pongono tante domande sulle cause della crisi e sui possibili rimedi; sul ritardo della risposta dei governi europei; sulle diverse percezioni del fenomeno migratorio e della crisi da parte dei governi europei; sulle diverse preferenze della gestione comune della crisi; sulle ragioni della scelta del governo italiano di dare una risposta non concordata in sede europea; sulle conseguenze che l'Operazione italiana ha avuto sul percorso della crisi; sull'incapacità europea di varare regole che consentano l'ingresso legale di disperati che cercano rifugio in Europa; sull'efficacia dei programmi di cooperazione con i paesi di transito – a partire dall'intesa con la Turchia – per trattenerne i migranti al di là delle frontiere europee; e altre domande ancora.

Le migrazioni di massa via mare non sono un fenomeno sconosciuto negli ultimi decenni. L'Oceano Pacifico e l'Oceano Indiano hanno visto ondate ricorrenti di fughe di massa. Quando, negli anni Settanta e Ottanta, i *boat people* vietnamiti fuggivano dal paese per sottrarsi a persecuzioni e difficoltà economiche, si aprì una situazione difficile e solo dopo lunghi negoziati sono state trovate le soluzioni per dare protezione internazionale negli Stati Uniti e in paesi del Pacifico a molti ma non a tutti i profughi vietnamiti. Un buon numero di essi fu forzatamente rimpatriato. Gli studiosi di migrazioni conoscono cause e modi dei fenomeni migratori e conoscono anche gli effetti e le possibili

forme di gestione delle crisi che le immigrazioni possono causare nei paesi di destinazione. Queste conoscenze potevano essere tenute in conto dai leader politici europei per dare tempestivamente risposte adeguate al problema. I paesi europei e le istituzioni dell'Unione, invece, prima sono stati incapaci di identificare la crisi e di formulare una risposta efficace e poi di attuare concordemente la strategia adottata nonostante avessero ammesso di essere di fronte a una crisi comune che richiedeva un *approccio comprensivo*.

Con questa consapevolezza e partendo dalla scelta del governo italiano di agire senza l'accordo europeo, gli studi che sono presentati in questo volume, condotti nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dall'Università di Catania, si propongono di capire i caratteri del flusso migratorio verso l'Europa di questi anni e di spiegare la difficoltà di formare una risposta europea di gestione comune dell'afflusso di migranti dopo la scelta del governo italiano di interrompere la gestione convenzionale dell'immigrazione irregolare.

I primi tre capitoli esaminano gli aspetti generali del fenomeno migratorio e della risposta europea. Nel primo è analizzata la gestione della crisi migratoria che i leader europei hanno costruito e condotto dopo il 2011. L'analisi segnala le gravi carenze della gestione a livello dell'Unione Europea, in particolare il ritardo della formulazione di una strategia di gestione della crisi, la mancanza di una corretta definizione delle cause e della natura del movimento migratorio, e la discordia tra i governi europei nell'esecuzione delle decisioni prese. Nel secondo capitolo, Luigi Caranti sviluppa i presupposti e le implicazioni dell'etica europea della gestione del fenomeno migratorio e approfondisce la questione di come rispondere oggi alla domanda di coloro che chiedono asilo. Nel terzo capitolo, Francesca Longo analizza la politica di immigrazione e di asilo dell'Unione Europea e sottolinea l'incoerenza tra la gestione dell'immigrazione, considerata un problema di sicurezza, e lo sviluppo di un sistema di protezione dei richiedenti asilo basato sugli standard del diritto internazionale.

Nei capitoli successivi, la prospettiva di analisi si allarga ad aspetti della crisi migratoria e della gestione europea della crisi che non sono molto sviluppati nel dibattito pubblico e negli studi, nelle pubblicazioni e nei rapporti dei centri di ricerca che si sono occupati del problema in questi ultimi anni. Nel quarto capitolo, Stefania Panebianco affronta il tema dell'impatto che le operazioni di ricerca e salvataggio in mare messe in atto nel Mediterraneo possono avere sulla gestione delle crisi migratorie nel mondo di oggi. Nel quinto capitolo, Daniela Irrera si concentra sui dati riguardanti le operazioni di salvataggio compiute nel Mediterraneo da organizzazioni non-governative. La sua analisi dimostra che le ONG esercitano ruoli specifici nel contesto della *governance* europea delle operazioni di soccorso in mare. Nel sesto capitolo, Rosa Rossi estende l'analisi al

rapporto tra organizzazioni internazionali e Unione Europea nella crisi migratoria del Mediterraneo. Nel settimo, Simona Gozzo rivisita le teorie dell'integrazione degli immigrati alla luce dell'allarmismo per il terrorismo internazionale che oggi fomenta risposte xenofobe e populiste. La sua analisi cerca di rispondere all'interrogativo di quanto queste risposte siano di portata generale e quanto di portata locale, cioè radicate nella cultura dei singoli paesi.

Negli ultimi due capitoli, gli autori analizzano e discutono gli aspetti principali dei temi che tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 2015 sono stati sottoposti alla valutazione di 105 esperti italiani mediante un questionario online. Rossana Sampugnaro confronta le opinioni degli esperti con quelle della popolazione italiana rilevate da un altro sondaggio. Ottiene un quadro composito della percezione delle crisi umanitarie e delle loro soluzioni e la dimostrazione dell'esistenza di interpretazioni ancora molto divergenti. L'analisi la porta a concludere che l'aumento della percezione del rischio dell'accoglienza dei migranti, messo in evidenza dai sondaggi, potrebbe essere contenuto se fossero lanciate adeguate campagne informative che finora sono mancate. Il nono capitolo riassume le valutazioni espresse dai 105 esperti italiani sui principali aspetti della crisi migratoria europea. E' importante sottolineare che gli esperti raggiungono un alto livello di accordo soltanto su alcuni temi sui quali è stata chiesta una valutazione. In particolare, essi sono d'accordo sull'impreparazione della leadership europea nella risposta alla crisi, sulla valutazione positiva della missione umanitaria italiana ma anche sul rimprovero per la gestione italiana dell'accoglienza successiva al soccorso, sull'inefficacia delle misure europee di rimpatrio dei migranti e di sostegno ai paesi di origine per contenere l'emigrazione irregolare. E' altrettanto importante rimarcare che la mancanza di un più ampio quadro di valutazioni concordi degli esperti non fa che dimostrare la complessità del problema del quale ci stiamo occupando.

I membri del gruppo di ricerca che hanno prodotto i capitoli di questo volume hanno concentrato la loro attenzione sulla gestione della crisi migratoria da parte dell'Unione Europea partendo dagli effetti della decisione di rottura dell'approccio europeo al fenomeno che è stata la decisione del governo italiano presieduto da Enrico Letta di condurre l'operazione *Mare Nostrum*. Nel corso della ricerca, l'impegno scientifico è diventato sempre più appassionato man mano che diventava sempre più evidente l'utilità sociale della ricerca. Le scelte politiche compiute finora dai politici europei, infatti, non sono in grado di riportare la situazione alle condizioni di normalità desiderate. Le richieste dei cittadini europei alle quali gli uomini politici intendono rispondere con quelle scelte sono evidentemente fuori strada. Le analisi raccolte in questo volume mettono in evidenza queste contraddizioni e vogliono indicare le tendenze che bisogna seguire per avvicinare la soluzione della questione.