

## Primato dei controlli e de-localizzazione delle frontiere

## Riflessioni critiche sugli Accordi di Partenariato Economico (EPAs)

**di Francesca Zampagni**



## Sicurezza/integrazione: la doppia anima delle politiche europee d'immigrazione

La mobilità fa senz'altro parte del modo di essere e di riprodursi delle comunità umane, fin dalla loro comparsa su questo pianeta. Questo tratto quasi antropologico si scontra, nell'attuale costellazione internazionale costituita da Stati territoriali e sovrani, con l'esistenza di frontiere e dunque di controlli all'immigrazione. Questa situazione problematica ha un preciso

corrispettivo a livello di diritti umani: il diritto all'emigrazione, sancito dall'articolo 13 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, per quanto storicamente negato da alcuni stati, oggi soprattutto nord-africani ([Perrin, 2008](#)), convive e si scontra con l'assenza di un simultaneo diritto all'immigrazione. Si deve sempre poter lasciare un paese, compreso il proprio, ma non si può sempre legittimamente entrare in quello che si è scelto come propria destinazione. L'ingresso in un paese è considerato una scelta discrezionale, salvo alcuni casi specifici, che spetta alle autorità nazionali competenti nella "gestione" dell'immigrazione in arrivo. Non a caso, *migration management* è divenuta negli ultimi decenni un'espressione tecnica di largo utilizzo, specie nelle istituzioni internazionali come l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni ([OIM](#)).

Negli ultimi trent'anni l'Unione Europea è stata protagonista e promotrice di un crescente processo di “gestione” del fenomeno migratorio, elaborandone una tematizzazione sempre più securitaria. Con la creazione in Europa Occidentale dello Spazio Schengen, nato dall'omonimo Accordo del 1985 volto a eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e ad introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, ha preso corpo un “dispositivo confinario” in gran parte inedito che ha ridisegnato i meccanismi nazionali e sovranazionali di controllo delle frontiere ed avviato un processo di “esternalizzazione” di tali controlli (Gisti, 2006; Cuttitta, 2007).

Sotto la pressione dei Accordi di Schengen, nella normativa comunitaria sull'immigrazione e sull'asilo si sono sviluppate in modo evidente due anime opposte tra loro: *sicurezza* contro *integrazione*. Altrettanto evidenti appaiono le diverse velocità a cui viaggiano i due piani: progressiva e rapida armonizzazione nella repressione delle "irregolarità" migratorie, enfatizzando ad arte il nesso droga-terrorismo-immigrazione; lenta e frammentata elaborazione di una base di regole comuni per l'immigrazione "regolare". L'armonizzazione normativa tra gli Stati membri è finora avvenuta pressoché esclusivamente "in negativo",

ovvero con la diffusione di pratiche repressive e di standard di diritti al ribasso: la pratica dell'espulsione/allontanamento costituisce il filo rosso che unisce gli accordi di riammissione, i centri di detenzione, la protezione e i controlli delle frontiere. Ciò a fronte di una carenza di condivisione degli approcci "positivi" e delle regolamentazioni ispirate ad una visione complessa e multi-dimensionale e non solo securitaria del fenomeno migratorio, con interventi settoriali e comunque limitati sul terreno della cosiddetta "integrazione": l'apparato normativo in questo campo è costituito soprattutto dalle due direttive contro la discriminazione, dalla direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo e da quella sul ricongiungimento familiare.

Per quanto la mobilità umana, sia regionale che di lunga distanza, sia sempre esistita oggi si tende a considerare l'immigrazione "irregolare" un fenomeno "patologico" recente derivante dalla crescita quantitativa dei flussi migratori diretti verso l'Europa. Questa tendenza è accompagnata e rafforzata dalla percezione, costruita socialmente e politicamente, che gli immigrati si dividano in sé e non *ex lege* in regolari ed irregolari o, più rozzamente, in buoni e cattivi. Ma i due fenomeni sono nei fatti indistinguibili e soprattutto sono indissolubilmente intrecciati: la migrazione regolare spesso facilita la migrazione irregolare, attraverso la costruzione di reti migratorie; l'ingresso regolare spesso precede un soggiorno irregolare e molti migranti, attualmente con i documenti, ne sono stati privi in alcuni momenti del proprio percorso migratorio. È perciò più corretto, sul piano del vocabolario, parlare di *condizioni* di regolarità e irregolarità in cui le persone che migrano si vengono a trovare.

Uno sguardo alle dinamiche migratorie del Novecento mostra che un'importante componente irregolare di ingressi c'è sempre stata in Europa ed ha trovato, grossomodo fino alla metà degli anni Settanta del secolo scorso, strategie e percorsi di integrazione sociale e lavorativa. Sono state scelte politiche precise in termini di regolamentazione giuridica delle migrazioni a creare, a partire dalla metà degli anni Settanta, i "clandestini" in risposta alla crisi economica di quegli anni ([Bascherini, 2009](#)). Il contrasto dell'irregolarità, che da allora ha assunto un'importanza sempre più pervasiva nelle normative europee dell'immigrazione, sia nazionali che comunitarie, lungi dal ridurre in modo sostanziale la componente non regolamentata dell'immigrazione, ha finito negli anni per costituire un meccanismo di "integrazione subordinata" e di "collocazione marginale" di tale popolazione, funzionale ad un contesto socio-produttivo caratterizzato da una radicale e crescente precarietà, da una riduzione delle prestazioni dello stato sociale e da un generale abbassamento delle tutele e dei diritti del lavoro.

### **Da Tampere a Stoccolma: l'immigrazione nell'agenda politica europea della "sicurezza"**

Il [Consiglio Europeo di Tampere](#), svoltosi nell'ottobre 1999, ha fissato alcuni dei principi di riferimento entro cui si è attuata la politica migratoria europea fino ad oggi. Tra questi principi venivano annoverati *in primis* la realizzazione di partenariati con i paesi d'origine, attraverso la collaborazione a progetti di cooperazione allo sviluppo per migliorare le condizioni economiche e sociali dei paesi da cui provengono i migranti; la realizzazione nel lungo periodo di un "regime comune europeo" in materia di asilo, attraverso una procedura comune per i richiedenti e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo; un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi rispetto ai cittadini europei; la gestione dei flussi migratori in tutte le sue fasi. Vengono richiamati a fondamento della

costruzione europea i valori dello stato di diritto e la centralità della persona, quale che fosse la sua nazionalità. Veniva inoltre annunciata l'elaborazione di una direttiva che avrebbe dovuto disciplinare gli ingressi legali per lavoro, ma questa direttiva dopo quattro anni di discussione è stata definitivamente abbandonata nel 2004, nonostante fosse vicina all'approvazione.

L'impianto politico di Tampere, orientato a costruire in breve tempo uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia in Europa, è stato confermato nel 2004 con l'adozione del [Programma dell'Aja](#). Il nuovo programma valido per il periodo 2005-2010 ha posto le premesse per un rafforzamento degli aspetti securitari e repressivi, accostando sempre di più l'immigrazione ai temi della criminalità organizzata e del terrorismo, sia pur cercando di bilanciare la militarizzazione delle frontiere esterne con un più ampio riconoscimento dei diversi regimi di protezione internazionale. Tra le priorità del programma dell'Aja, un posto importante spetta alla costituzione dell'[Agenzia Frontex](#), dedicata al controllo delle frontiere esterne, ed alla cosiddetta "cooperazione pratica" tra le forze di polizia, definitivamente sancita dal "[Patto europeo sull'immigrazione](#)" del 2008. Con queste due iniziative però si sono assai indeboliti, quando non sono stati di fatto abbandonati, alcuni principi base dello stato di diritto. Lo dimostra quanto è successo e succede sia nei diversi stati dell'Unione Europea, con l'abuso della detenzione amministrativa, che alle frontiere esterne, con le prassi informali di respingimento collettivo, vietato dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Carta Europea dei diritti fondamentali e dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU). A riguardo si può parlare, senza timore di esagerare, di una deriva strisciante verso pratiche da Stato di polizia.

Nei cinque anni a venire, la costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia – in cui di libertà, sicurezza e giustizia resta assai poco per molte categorie della popolazione – sarà affidata al [Programma di Stoccolma](#), nel quale la logica securitaria è stata ormai generalizzata oltre che ampiamente normalizzata. Si parla unicamente di cittadini europei da "proteggere", affermando che "occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori ancora di più la sicurezza nell'Unione e protegga in tal modo la vita e l'incolumità dei cittadini europei e che affronti la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce" ([Vassallo Paleologo, 2010](#)).

I punti centrali del programma vedono inoltre il ricorso a tre concetti di recente creazione. In primo luogo, quello di "[migrazione circolare](#)", praticata da cittadini di stati terzi che facciano ritorno nel proprio paese o che intendano assumere un impiego stagionale o temporaneo nell'Unione Europea: il focus è posto, ovviamente, sulla migrazione qualificata in termini di *immigration choisie*, per usare l'espressione coniata dal presidente francese Nicolas Sarkozy. In secondo luogo, quello di "partenariati per la mobilità" ([Commissione europea, 2007](#)) in riferimento ad accordi su forme di migrazione regolare da paesi terzi disposti a collaborare con l'UE nella gestione dei flussi, compreso l'eventuale "rimpatrio assistito". Infine, si punta su un nuovo modello di *governance* dei fenomeni migratori, che coinvolga tanto i paesi di origine quanto quelli di destinazione, promuovendo intese e forme comuni di disciplina, incluso un utilizzo più ampio degli strumenti di cooperazione allo sviluppo con i paesi di origine e di transito, al fine di favorire le sinergie tra migrazioni e sviluppo, secondo il modello del cosiddetto "[co-sviluppo](#)". Questo modello, variamente declinato, sta divenendo sempre più centrale nelle discussioni in ambito europeo e globale, a partire dagli incontri, fin qui piuttosto inconcludenti, dei [Global Forum on Migration and Development](#) che si tengono annualmente a partire dal 2007.

E proprio una *global governance*, ovvero un controllo globale della mobilità umana, sembra essere l'obiettivo ultimo di queste politiche e dei discorsi teorico-pratici che le accompagnano. Non deve sfuggire però che questa visione ispirata al controllo ed alla "sicurezza" più che all'integrazione finisce, come minimo, per scaricare sulla dimensione locale ogni aspetto concreto legato all'accoglienza, all'inserimento lavorativo e alla tutela dei diritti dei migranti. Sarebbe viceversa essenziale pervenire ad una armonizzazione europea della politiche e delle pratiche in materia di accoglienza ed inclusione sociale, nonché ad una revisione delle regole di accesso e di soggiorno fondate sulla sicurezza dei migranti e dei loro diritti e sulla non-competizione con i cittadini e con i lavoratori europei.

## **Il sistema europeo dei controlli: visti, sistemi d'informazione, campi, protezione delle frontiere esterne**

Presentate come contropartita della libera circolazione nello spazio Schengen, le "misure compensative" messe in atto dall'Unione Europea hanno visto un sostanziale rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne ed un'intensificazione all'interno dello spazio Schengen della cooperazione giudiziaria e di polizia, al fine dichiarato di evitare che all'abolizione dei controlli alle frontiere interne si accompagnasse un calo complessivo della "sicurezza" del continente. Alla protezione delle frontiere si è aggiunta negli anni la cosiddetta "dimensione esterna", ovvero la condivisione delle responsabilità nel controllo dei confini dell'Unione Europea da parte degli Stati vicini.

La protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea si è concretizzata soprattutto nella gestione e nel controllo degli ingressi. Conformemente alla Convenzione di Schengen (1990), poi ripresa e formalizzata nei suoi principi fondanti all'interno del Trattato di Amsterdam (1995), l'ingresso e la circolazione sul territorio dell'Unione Europea per un soggiorno di durata inferiore a tre mesi rientrano nella "politica comune dei visti". Uno dei dispositivi centrali del sistema è costituito dal [regolamento del Consiglio Europeo](#) che, a partire dal 15 marzo 2001, stabilisce e aggiorna la lista dei paesi terzi i cui cittadini sono sottomessi all'obbligo del visto per oltrepassare le frontiere esterne degli Stati membri.

In generale, la politica europea dei visti si caratterizza per una gestione poliziesca delle frontiere, fortemente ispirata alla nozione di "rischio migratorio". Un'istruzione consolare comune apparsa nel dicembre 2002 era molto chiara sul punto, precisando che "la cooperazione consolare de-localizzata riguarderà la valutazione dei rischi migratori". Destinato alle missioni diplomatiche e ai presidi consolari, questo documento interno mirava a canalizzare e a frenare gli ingressi "a monte". I cittadini dei paesi terzi sono quindi sottomessi a sempre più difficili procedure per ottenere un visto Schengen e, di fatto, i consolati europei all'estero sono divenuti i primi controllori delle frontiere esterne europee, prima ancora della polizia di frontiera, delle dogane o degli uffici immigrazione nazionali. Anche prima di aver cominciato le pratiche, gli stranieri richiedenti un visto Schengen, sono, in linea di massima, ritenuti "a rischio" di voler restare oltre il periodo che potrebbe essere loro accordato, soprattutto quando provengono da paesi poveri.

Si è venuto così a creare un sistema di "selezione" dei migranti in ingresso nell'Unione europea, giustificata presso l'opinione pubblica come un meccanismo di "protezione" dei cittadini europei: protezione della loro incolumità, rispetto al rischio di immigrati potenzialmente criminali; protezione del loro livello di benessere rispetto al rischio di

immigrati in cerca di lavoro e privi di risorse stabili. Tale strategia, che mira a sorvegliare i viaggiatori potenziali prima ancora della loro partenza, si iscrive in un clima di sospetto permanente e generalizzato, dove i servizi diplomatici e consolari si arrogano la libertà di definire criteri discrezionali per la concessione del visto, che differiscono spesso da un luogo all'altro.

Un ulteriore e fondamentale elemento del sistema europeo dei controlli è costituito dal [regolamento di applicazione della Convenzione di Dublino II](#), in base alla quale gli Stati membri sono tenuti a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata sul suo territorio sulla base di criteri oggettivi di vario tipo e livello. L'obiettivo dichiarato è far sì che il caso di ogni richiedente asilo venga trattato da un solo Stato membro, di regola il primo in cui il migrante fa ingresso: in questo modo, dunque, i richiedenti non possono recarsi in un secondo o terzo stato dell'Unione Europea in cui ritengono di poter ottenere più facilmente il riconoscimento del loro diritto d'asilo o di poter godere, da rifugiati, di maggiori diritti.

Le disposizioni di ingresso e di soggiorno sono state ulteriormente messe a punto dal [Codice Schengen](#) (2006) e più recentemente dal [Codice comunitario dei visti](#) in vigore dal 5 aprile 2010. La nuova normativa prevede innanzitutto una riduzione dei costi: 60 euro di diritti di visto per tutti, tranne per i bambini dai 6 ai 12 anni per cui sono stati abbassati a 35 euro e per i cittadini di paesi terzi che hanno un accordo di facilitazione con l'UE. Anche i tempi si accorciano e diventano più certi: due settimane massimo per chiedere il visto e 15 giorni di calendario per ottenere una risposta, che in caso di rifiuto dovrà d'ora in poi sempre essere motivata. Il visto UE sarà d'ora in poi unico e cade quindi la precedente distinzione in visto di "transito" e visto di "soggiorno". Il nuovo visto permetterà di restare nel paese per un totale di 90 giorni su un arco temporale di 6 mesi. Allo stesso tempo, i detentori di un visto di lunga durata d'ora in poi avranno il diritto di muoversi alle stesse condizioni di chi ha un permesso di soggiorno negli altri paesi Schengen per 90 giorni in un qualunque arco temporale di 180 giorni.

L'instaurazione di questo articolato e dinamico sistema di controlli è stato accompagnato dall'istituzione di vari dispositivi principali per la raccolta e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti. Innanzitutto, il Sistema d'informazione Schengen (SIS) attivo dal 1995 e ora in fase di evoluzione verso un SIS-II, che consente agli Stati che aderiscono allo spazio Schengen di scambiare dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni. In secondo luogo, il sistema [Eurodac](#), che permette agli Stati membri di identificare i richiedenti asilo e le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna della Comunità e, confrontando le impronte, verificare se un richiedente asilo in situazione irregolare abbia già presentato una domanda in un altro Stato membro o sia già entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione. Infine il [Sistema di informazione visti](#) (VIS), istituito nel 2008 per definire le condizioni e le procedure per lo scambio di dati tra Stati membri relativamente alle domande di visto per soggiorni di breve durata e alle decisioni in materia, incluse le decisioni di annullamento, revoca o proroga del visto.

Questo sistema di controlli e di informazioni non impedisce, anzi per molti aspetti favorisce, la costruzione di una popolazione immigrata *eccedente*, ossia in situazione irregolare. Da qui il ricorso a misure di detenzione amministrativa e di espulsione, importanti soprattutto per ragioni simboliche: esse permettono di riconfigurare per esclusione il senso di appartenenza degli europei, distinguendo il sé, ossia il cittadino a pieno titolo, dall'*altro* che può sempre essere *espulso*. Ecco perché, nonostante i suoi limiti



di efficacia e le sue conseguenze spesso drammatiche sulla vita delle persone, la forma-campo si sta diffondendo come chiave di volta nella *governance* europea delle migrazioni.

Una conferma di tale indirizzo è venuta, nel giugno 2008, dall'adozione da parte del Parlamento europeo della direttiva "recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente". La cosiddetta "[direttiva rimpatri](#)" ha per obiettivo l'armonizzazione delle varie discipline europee in materia di detenzione e di espulsione dei migranti irregolari. Lungi dal riassumere le "migliori pratiche", essa si allinea agli standard minimi dei paesi membri determinando un'armonizzazione verso il basso dei diritti e delle tutele dei migranti: pur lasciando ai singoli stati la possibilità di mantenere disposizioni più favorevoli, la direttiva potrà facilmente costituire il pretesto per ulteriori irrigidimenti delle discipline nazionali. Il modello è quello tedesco: lunghi termini di detenzione (fino ad un anno e mezzo), sistematico divieto quinquennale di rientro per gli espulsi e deboli protezioni legali contro detenzioni eccessive o espulsioni arbitrarie. La direttiva inoltre permette non solo il trattenimento dei richiedenti asilo per l'intera durata dell'esame della richiesta, ma anche la detenzione e l'espulsione di minori ed altri soggetti "vulnerabili". Altro aspetto particolarmente allarmante della direttiva riguarda la possibilità in essa contemplata di espellere i migranti verso i paesi di transito, e non verso il loro paese d'origine.

Al meccanismo dei visti e delle espulsioni ed ai sistemi di raccolta e scambio delle informazioni si affianca un quarto dispositivo di controllo dello spazio europeo: una vera e propria "frontiera mobile", che si sposta a seconda delle esigenze e che assolve in proprio tutti i compiti che solitamente dovrebbero essere attuati all'interno dei singoli stati o alle loro rispettive frontiere. Si tratta della già menzionata [Frontex](#), l'agenzia europea istituita nel 2004 con apposito [regolamento](#) per gestire la cooperazione operativa delle polizie competenti alle frontiere esterne degli Stati membri, assicurare il coordinamento delle iniziative degli Stati membri intese ad attuare le misure comunitarie per la gestione delle frontiere esterne. Insomma: i "guardiani della fortezza".

### **"Tutti indietro": accordi di riammissione, centri di detenzione de-localizzati, respingimenti**

La principale novità degli ultimi anni è che le frontiere dell'Unione europea si stanno rapidamente spostando oltre i confini geografici degli stati membri. Con lo sviluppo della cosiddetta "dimensione esterna" delle politiche migratorie, vengono trasferite funzioni di controllo oltre che a soggetti privati, come le compagnie di trasporto, anche a Stati esterni allo spazio europeo, in quanto candidati all'ingresso nell'Ue o semplicemente in ragione della loro posizione strategica sulle rotte migratorie dirette verso l'Europa. Nel quadro di questa strategia, intrecciata in modo spesso perverso con le politiche di cooperazione, molti paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno assunto un ruolo politico sempre più rilevante. Tra questi la Libia, com'è noto anche dalle cronache recenti sull'[incarceramento di diversi profughi eritrei](#) respinti dalle forze italiane nel Canale di Sicilia, esito prevedibile del [Trattato di "amicizia, partenariato e cooperazione" tra Italia e Libia](#) entrato in vigore nel febbraio 2009, che puntava tra l'altro a "rafforzare la collaborazione" tra i due Paesi nella lotta all'immigrazione "clandestina" per via marittima.

L'esternalizzazione dei controlli tende così a coincidere fatalmente con la loro delocalizzazione: si cerca di selezionare o di fermare gli immigrati nei paesi di transito,

ossia prima che arrivino anche solo ad intravedere il suolo europeo. In questo modo l'Europa – terra dei diritti umani e dello stato di diritto secondo il suo stesso Trattato fondativo – finisce però per creare “spazi di extraterritorialità” in tutta l'area sud del Mediterraneo: spostando le proprie frontiere, sposta anche quelle dei diritti, nella misura in cui si avvale della collaborazione di paesi di transito governati da regimi dittatoriali o che comunque che non rispettano pienamente i diritti umani. Com'è il caso della Libia, che tra l'altro non riconosce il diritto d'asilo, ma anche dell'Egitto o della Tunisia.

Gli accordi di riammissione e di cooperazione tra polizie svolgono una funzione chiave nella strategia europea di esternalizzazione dei controlli. Inizialmente stipulati bilateralmente dai paesi europei con gli stati di provenienza e di transito, tali accordi saranno sempre più spesso conclusi direttamente dall'Unione europea. A partire dal dicembre 2002, in seguito alle conclusioni del Consiglio Europeo di Siviglia, l'Unione europea ha riconosciuto l'opportunità di integrare maggiormente le questioni legate al controllo dei flussi e all'asilo con le sue “relazioni esterne” coi paesi terzi, al fine di spingere questi ultimi a collaborare nella gestione delle migrazioni internazionali. Nell'agenda politica europea tali accordi sono ormai dati per acquisiti: la riammissione infatti consente lo svolgimento effettivo dell'espulsione, in quanto implica una cooperazione col paese di origine o con l'ultimo paese di transito che si impegna a far entrare i migranti espulsi nel proprio territorio.

Ad oggi l'Unione ha concluso 11 accordi di riammissione con paesi terzi: Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Albania, Russia, Ucraina, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia e Moldavia. I paesi dell'Europa dell'Est, interessati ad accreditarsi come partner credibili verso l'Unione Europea in vista di un loro ingresso (concreto o meno), accettano la riammissione dei propri cittadini in modo unilaterale. I paesi ai quali l'Unione ha meno o nulla da offrire, invece, spesso non accettano la firma di simili accordi se non in cambio di facilitazioni sui visti, di aiuti allo sviluppo o di concessioni economiche. Un accordo di riammissione raramente è isolato da una più ampia cornice di interazione tra l'Unione e gli altri paesi, ma è generalmente il risultato di un riavvicinamento che scaturisce dal graduale rafforzamento delle relazioni diplomatiche ([Cassarino, 2007](#)). Spesso si utilizzano le “condizionalità” degli aiuti allo sviluppo per indurre i paesi a firmare accordi di cooperazione economica che comprendono anche una “clausola di riammissione”, come l'Unione europea ha tentato di fare nei nuovi [accordi EPAs di partenariato economico con i paesi ACP](#). Tali forme alternative di cooperazione sono definite “accordi informali” e questi sono spesso conclusi con paesi dell'area a sud del Mediterraneo e dell'Africa. La maggior parte degli accordi di riammissione formali sono stati invece conclusi con paesi dell'est Europa e dei Balcani.

Negli ultimi anni, il processo di esternalizzazione e de-localizzazione dei controlli sta interessando anche i luoghi di “trattenimento” degli immigrati in condizione “irregolare” in attesa di essere espulsi. I centri di permanenza temporanea, i centri di identificazione ed espulsione, le *zones d'attente*, i *removal centres* oggi si stanno trasferendo in quella cintura di stati cuscinetto a sud e ad est dell'Unione Europea che costituiscono l'ultima tappa delle migrazioni dirette verso i nostri paesi. Questa tendenza interessa anche le questioni dell'asilo e la condizione dei rifugiati, nel quadro di un sistema di asilo “regionale” da costruire negli Stati della riva sud del Mediterraneo. Di fatto questa strategia è già all'opera, ad esempio mediante il criterio dello “Stato terzo sicuro” in cui espellere il richiedente asilo che non abbia ottenuto lo status di rifugiato, o mediante la creazione nei paesi di transito di “zone di protezione internazionale” dove offrire assistenza umanitaria.

L'intenzione dichiarata è di aprire in futuro dei "centri per l'asilo" nei paesi confinanti, in cui trattenere i richiedenti ed esaminarne le loro richieste prima che giungano nello spazio europeo.

La "dimensione esterna" dei controlli si avvale, da ultimo e sempre più frequentemente, anche dei "respingimenti" direttamente in mare. È il caso di quelle operazioni che hanno visto coinvolte unità navali italiane che hanno respinto verso i porti di partenza, ancora una volta in Libia, le imbarcazioni intercettate in mare con a bordo migranti. Ritenuti semplicemente "clandestini", non è stata data loro neanche la possibilità, prevista dalla legge, di richiedere formalmente asilo nel nostro paese. Inoltre, ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 è fatto divieto agli Stati di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica (principio di *non-refoulement*). Questa circostanza è tutt'altro che remota nel caso dei respingimenti verso la Libia e l'Africa in generale. Lo stesso principio è ribadito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il divieto trova applicazione anche nel caso in cui il respingimento o allontanamento avvenga verso un Paese definito intermedio, che potrebbe cioè a sua volta rinviare la persona in un territorio in cui sarebbe esposta a tale trattamento. Ciononostante i respingimenti sono avvenuti, avvengono e, purtroppo, continueranno ad avvenire.

## **Conclusione**

Il sistema europeo dei controlli, nella sua dimensione interne ed esterna, può forse essere funzionale a creare manodopera a basso costo e ad alta sfruttabilità, come potrà essere funzionale a dimostrare all'opinione pubblica europea che gli Stati garantiscono la sicurezza degli onesti cittadini dai rischi legati alla presenza "eccessiva" di immigrati, specie "irregolari". Ma non può, alla luce dei suoi risultati e dei suoi costi in termini di [vite umane](#), ritenere di essere una soluzione sostenibile nel medio e lungo periodo per governare un fenomeno epocale come le attuali migrazioni. Tantissimi uomini e donne continueranno a varcare terre e mari, con un aereo, un camion o una piroga, per raggiungere l'Europa. Anche se la parola d'ordine, al momento, è chiara e può suonare come una condanna a morte: "tutti indietro" (Boldrini, 2010).



## Riferimenti bibliografici

Bascherini, G., 2009, "Le politiche migratorie in Europa: uno sguardo comparato", materiali didattici università di Perugia.

[http://facolta.unipg.it/giurisprudenza/Documenti/MATERIALE-DIDATTICO-PROF.BASCHERINI/le\\_politiche\\_migratorie\\_in\\_europa.pdf](http://facolta.unipg.it/giurisprudenza/Documenti/MATERIALE-DIDATTICO-PROF.BASCHERINI/le_politiche_migratorie_in_europa.pdf)

Boldrini L., 2010, *Tutti indietro*, Rizzoli, Milano.

Cassarino J.-P., 2007, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator*, 42 (2), 2007, pp. 179-196.

<http://www.scribd.com/doc/13322622/JeanPierre-Cassarino-Informalising-Readmission-Agreements-in-the-EU-Neighbourhood-The-International-Spectator-42-2-2007-pp-179196>

Commissione europea, 2007, "Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi", Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 16 maggio 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:IT:PDF>

Cuttitta P., 2007, *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Mimesis, Milano.

Gisti 2006, "Externalisation de l'asile et de l'immigration. Après Ceuta et Mellila, les stratégies de l'Union européenne", giornata di studi, Parigi, 20 marzo 2006.

[http://www.gisti.org/IMG/pdf/je\\_06externalisationasileimmigration.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/je_06externalisationasileimmigration.pdf)

Perrin D., 2008, "La circulation des personnes au Maghreb", CARIM, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole.

[http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10090/1/CARIM\\_AS&N\\_2008\\_46.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10090/1/CARIM_AS&N_2008_46.pdf)