

Immigrazione, Europa e Stati membri

di **Adriana Apostoli** – *Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia*

SOMMARIO: *1. La normativa italiana in materia di immigrazione. – 2. Le posizioni italiana ed europea sugli eventi di Lampedusa. – 3. Solidarietà “europea” e “resistenza” degli Stati membri.*

1. La normativa italiana in materia di immigrazione.

Le drammatiche vicende dei naufragi al largo delle coste di Lampedusa, nei quali hanno perso la vita centinaia di migranti e che hanno fatto registrare un numero ancora più elevato di persone disperse, i successivi accadimenti nel Centro di Primo soccorso e di accoglienza dell'isola, i continui tributi pagati da coloro che cercano asilo nel nostro Paese ma non solo, impongono di guardare con rinnovata attenzione al problema dei flussi migratori clandestini e probabilmente di ripensare, *in primis*, la normativa che li regola, la quale, come già denunciato in passato e come appare oggi più che mai evidente, ha mostrato più di una difficoltà nel saper cogliere la reale dimensione del problema e conseguentemente di apprestare le necessarie soluzioni politiche.

Come è noto, la legislazione italiana di riferimento è costituita dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. legge Bossi-Fini) e dai “Pacchetti sicurezza” adottati a partire dal 2008 (in particolare, legge n. 125 del 2008 e legge n. 94 del 2009).

La legge del 2002, modificando sensibilmente il Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), ridisegna la disciplina dei flussi migratori nel senso di scoraggiare l'ingresso degli stranieri in Italia e di contrastare l'immigrazione irregolare, anche a patto di compromettere l'effettività dei diritti fondamentali degli individui. Con il “pretesto” della necessità di far fronte all'emergenza sicurezza, la legislazione del 2002 risulta decisamente più severa e restrittiva della precedente (la quale si preoccupava di favorire l'immigrazione regolare e, comunque, di garantire ad ogni immigrato un nucleo di diritti fondamentali), conferendo un rilievo predominante ai profili

di contrasto e di lotta al fenomeno degli ingressi irregolari. Essa è particolarmente attenta a sottolineare l'aspetto "criminogeno" dell'immigrazione clandestina, ponendo in rilievo l'allarme sociale che ne deriva, e dedica pertanto ampio spazio alla disciplina dei controlli alle frontiere e alla repressione dell'immigrazione irregolare, soprattutto quella via mare.

Anche la regolamentazione dell'immigrazione regolare, peraltro, risulta ad oggi più restrittiva rispetto a quella precedente, in quanto, pur restando essa affidata alla fissazione di "quote" (per cui ogni anno un decreto del Governo deve indicare il numero degli stranieri che potranno entrare in Italia), viene tuttavia modificato il procedimento di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano: lo straniero potrà infatti entrare in Italia e permanervi soltanto se abbia già un contratto di soggiorno per lavoro. È evidente come la legge n. 189 del 2002, subordinando l'ingresso dello straniero alla preesistenza di un contratto di lavoro con un'impresa italiana, a seguito dell'incontro a livello planetario tra domanda e offerta di lavoro, abbia prodotto un aumento degli ingressi non autorizzati, quindi un aumento del fenomeno della clandestinità, per la evidente difficoltà di soddisfare quel requisito.

L'approccio fortemente repressivo è testimoniato nel nostro Paese dalle norme successivamente introdotte con i c.d. Pacchetti sicurezza, adottati sempre in nome della "incolumità pubblica", che hanno avuto grande risonanza mediatica e sono stati oggetto di forti critiche da parte della dottrina costituzionalistica a causa del disegno, dal colore palesemente discriminatorio e razzista, da essi portato avanti. Si tratta della legge 24 luglio 2008, n. 125, che aveva introdotto nel nostro ordinamento l'aggravante della condizione di clandestino (con conseguente aumento della pena, in caso di commissione di qualunque reato, fino ad un terzo), poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale¹, e soprattutto della legge 15 luglio 2009, n. 94, a cui si deve l'introduzione del reato di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punito con una ammenda da cinquemila a diecimila euro, quale conseguenza della semplice violazione delle norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato italiano (art. 1, comma 16, legge n. 94/2009)². Questa novità evidenzia come lo *status* di migrante disegnato dal legislatore italiano non sia

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 2010, in www.cortecostituzionale.it.

² Sul punto va detto che il 21 gennaio 2014 è stata approvata dal Senato (ed è quindi in attesa di conferma della Camera dei deputati) una norma volta a trasformare il reato di clandestinità in un illecito amministrativo. In ogni caso, l'impianto delle leggi sull'immigrazione resta inalterato, conservando l'intervento del diritto penale in relazione alle «condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia».

inscritto nella prospettiva della persona, dei diritti e del riconoscimento della dignità, ma piuttosto in quella della marginalizzazione, dell'esclusione e della criminalizzazione³.

La previsione del reato di immigrazione clandestina non è tuttavia l'unica a destare forti perplessità per il fatto di incidere sui diritti fondamentali delle persone. Per citare solo alcune criticità, la normativa in commento cambia la denominazione dei «Centri di permanenza temporanea e assistenza», che diventano «Centri di identificazione ed espulsione» (art. 1, comma 22, lett. *m*)), a testimonianza di una sensibilità mutata, di un cedimento culturale al razzismo che si manifesta anche attraverso il linguaggio, ma non solo; stabilisce la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo permanga illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore (art. 1, comma 22, lett. *m*)); la pena della reclusione da sei mesi a tre anni per chiunque dia alloggio ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione (art. 1, comma 14); la pena della reclusione da uno a cinque anni per chiunque «promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente» (art. 1, comma 26)⁴.

Quest'ultima previsione, in particolare, volta a punire il reato di favoreggiamento all'immigrazione (e dunque, in primo luogo, a colpire gli scafisti), pone tuttavia una serie di problemi con riguardo ai soccorsi in mare, come la recente cronaca ha dimostrato. Infatti, disponendo la reclusione per chiunque compia «atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato» dello straniero, la norma si presta ad essere interpretata nel senso di ricomprendere anche le attività di assistenza ai migranti che si trovino in difficoltà in mare. La possibilità che i soccorritori siano passibili di sanzioni penali (e quindi magari dissuasi dal prestare soccorso in mare) è una conseguenza evidentemente aberrante della previsione in commento.

Ritornare a riflettere sulla *ratio* complessiva di questa disciplina è fondamentale per cercare di capire quale sia, in una società plurale come la nostra, il trattamento riservato dall'ordinamento agli

³ Per un'analisi più dettagliata delle norme contenute nella legge Bossi-Fini e nei successivi Pacchetti sicurezza, mi sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, Brescia, 2010.

⁴ Già la legge Bossi-Fini del 2002, all'art. 11, prevedeva che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque in violazione delle disposizioni del presente testo unico compie atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato di uno straniero ovvero atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 15.000 euro per ogni persona».

immigrati: lo *status* del non cittadino, infatti, costituisce un importante banco di prova per verificare la tenuta e l'effettività dei principi che stanno alla base di una moderna democrazia, primi fra tutti il principio di eguaglianza e il rispetto del valore della dignità di ciascun essere umano.

Il concetto di dignità umana, in particolare, riportato al centro dell'attenzione ogniqualvolta si verificano episodi drammatici quali quelli di Lampedusa, viene poi "dimenticato" in sede di elaborazione o di revisione delle politiche nazionali in materia di immigrazione, che continuano a prevedere norme aventi il citato tenore e contenuto, fondate sulla dichiarata *ratio* di tutela dei valori "superiori" della sicurezza e della incolumità dei cittadini. A questo proposito, non dobbiamo mai dimenticare che la "paura" si presta molto bene ad essere "sfruttata" da chi detiene il potere anche legittimamente per oltrepassare i limiti rappresentati dalla garanzia dei diritti fondamentali (che non riguardano, come noto, solo gli stranieri) e introdurre gravi discriminazioni.

Le politiche legislative di questo tipo, peraltro, oltre ad essere palesemente discriminatorie, paiono altresì inutili. Esse, anzitutto, rendendo ancora più difficile l'ingresso o l'ottenimento di un permesso di soggiorno, hanno l'unico effetto di far aumentare il numero dei clandestini e di aggravare la loro emarginazione sociale, con la conseguenza di un inevitabile aumento della illegalità, come sempre accade quando le persone si trovano costrette a sopravvivere in condizioni disagiate, disumane, di debolezza e di difetto, e per questo soggette a soprusi e sfruttamento. Un sistema improntato ad un forte proibizionismo, infatti, non comporta affatto la riduzione dell'immigrazione, ma determina, semmai, una crescita incontrollabile dell'immigrazione irregolare. Gli eventi di Lampedusa ne sono una dimostrazione, che purtroppo ha avuto, come in tanti – troppi – altri casi, un esito drammatico. E deve essere chiaro che queste tragedie non sono episodi occasionali e non sono destinate ad esaurirsi, poiché rappresentano l'epilogo di una fuga di massa che nessun Paese od organizzazione può ragionevolmente pensare di fermare, una fuga dalla guerra, dalla violenza, dal terrorismo, dalla miseria, dall'assenza di prospettive di sopravvivenza. Basti pensare che, secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, dal 1993 sono morte in mare almeno 20.000 persone.

Occorre allora cominciare ad ammettere e ad accettare il fatto che l'Europa sia oggi un continente meta di immigrazione, e che il problema dell'immigrazione non si risolve trasformando in criminale chi cerca disperatamente aiuto o presta soccorso ai profughi in pericolo di vita, poiché

«chi fa politica, non può giocare con le paure della gente»⁵. L'Europa è un continente ricco ma circondato da Paesi poveri e instabili: questa realtà va “governata”, non negata o contrastata, e per gestirla non si può che seguire un processo di inclusione, promuovendo una cultura capace di accogliere gli stranieri. In altri termini, oltre ad accogliere chi chiede asilo politico o chi rifugge da catastrofi, occorre essere in grado di creare un sistema di immigrazione legale ed offrire quindi il diritto ad una immigrazione regolare.

2. Le posizioni italiana ed europea sugli eventi di Lampedusa.

Lampedusa e le coste italiane hanno fatto riemergere la necessità che, non soltanto a livello nazionale⁶, ma anche in ambito europeo, si torni ad affrontare il problema migratorio. Da un lato, in effetti, le istituzioni dell'Unione europea si sono dimostrate da subito sensibili a quanto accaduto e hanno aperto un dibattito in merito; in particolare, il Parlamento europeo il 9 ottobre 2013 ha avviato una discussione sul tema dei flussi migratori nel Mediterraneo e sui naufragi di Lampedusa, mentre il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy ha accolto la richiesta italiana di porre il tema dell'emergenza immigrazione in cima alle priorità del Consiglio europeo che si è svolto il 24 e 25 ottobre 2013⁷. Dall'altro lato, l'Italia ha chiamato in causa l'Europa ribadendo la necessità – già più volte espressa in passato – di un maggiore coinvolgimento degli altri Stati membri e del livello sovranazionale nella gestione dei flussi di migranti clandestini provenienti dal Mar Mediterraneo.

Il 22 ottobre 2013 si sono svolte presso le Camere le comunicazioni del Presidente del Consiglio Enrico Letta in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre. In quella sede, il Presidente Letta ha affermato che nell'ambito di tale Consiglio «entreranno per la prima volta il dolore, la morte, il senso di frustrazione e vergogna che la tragedia di Lampedusa ha recato e continua a recare con sé», dramma dinanzi al quale occorre impedire l'«europeizzazione

⁵ Tale concetto è stato anche recentemente ribadito dal Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz: cfr. S. VASTANO, *Migranti, non criminali*, in *L'Espresso*, 31 ottobre 2013, p. 42.

⁶ In particolare, a seguito dei naufragi dell'ottobre 2013 l'Esecutivo italiano ha dato il via alla c.d. operazione “Mare Nostrum”, un'operazione militare ed umanitaria che prevede il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare e che vede l'utilizzo, per la prima volta, di una nave anfibia per il comando e controllo delle operazioni con elicotteri a lungo raggio, capacità ospedaliera, spazi ampi di ricovero per i naufraghi, oltre all'impegno di altre quattro navi della Marina e diversi velivoli (Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Immigrazione: al via “Operazione Mare Nostrum”*, in <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=73282>).

⁷ Le questioni che il Consiglio aveva stabilito sin dal marzo precedente di porre in agenda, a cui il tema immigrazione è andato ad aggiungersi, erano: l'economia digitale, l'innovazione, l'unione economica e bancaria.

dell'indifferenza». A questo proposito, ciò che «ancora manca è la consapevolezza che tutta l'Unione, non soltanto i Paesi del Mediterraneo, debba avvertire questa emergenza come la propria emergenza, questo problema come il proprio problema europeo»⁸.

Quale corollario di tali premesse circa l'esigenza di un maggior coinvolgimento ed impegno da parte dell'Europa, il Presidente del Consiglio ha preannunciato che nell'ambito del Consiglio europeo avrebbe chiesto quattro impegni precisi: 1) «il riconoscimento che il dramma di Lampedusa e delle coste mediterranee è questione europea», alla luce e in virtù dello «spirito di responsabilità comune e solidarietà stabilito dall'articolo 80 del Trattato»; 2) «misure immediate per mettere in atto la rete europea di sorveglianza delle frontiere esterne, Eurosur, [...] e rafforzare soprattutto l'operatività di Frontex, con l'avvio di una grande operazione nel Mediterraneo e l'aumento delle risorse stanziare dagli Stati membri»; 3) «che la task force Italia-Commissione, che sarà costituita giovedì, aperta agli Stati membri interessati, elabori un piano d'azione per la gestione dell'emergenza migratoria nel Mediterraneo in questa crisi, che contempli il rafforzamento di Frontex, la lotta alla tratta degli esseri umani, la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, e soprattutto la gestione dell'emergenza dei minori non accompagnati»; 4) «che l'Unione europea investa tutto il suo peso politico nel dialogo con gli Stati vicini del Mediterraneo, per integrare le questioni migratorie negli accordi di cooperazione, concludere partenariati per la mobilità e la sicurezza con gli Stati della sponda sud, favorire il ritorno e il reinsediamento dei migranti nei Paesi di origine e di transito»⁹. Il Presidente Letta ha quindi concluso il proprio discorso sul tema immigrazione ribadendo la necessità di una riflessione più generale sulle politiche comuni di asilo e di immigrazione dell'Unione e affermando che a Bruxelles l'Italia non avrebbe accettato compromessi al ribasso¹⁰.

Il giorno successivo, 23 ottobre 2013, anche il Parlamento europeo ha preso posizione sulla tragedia di Lampedusa in vista del dibattito in sede di Consiglio europeo, approvando a larghissima maggioranza una risoluzione comune sul problema dei flussi di migranti nel Mediterraneo, trasmessa allo stesso Consiglio europeo e alla Commissione, nonché al vicepresidente della

⁸ *Camera dei deputati: Le comunicazioni del Presidente Letta sul Consiglio UE del 24 e 25 ottobre 2013*, in http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=73405.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Al termine delle comunicazioni del Presidente Letta, la Camera dei deputati ha votato la mozione di maggioranza sul Consiglio Ue con 319 voti a favore e 138 contrari; a seguire il Presidente del Consiglio è intervenuto al Senato, che ha approvato con 183 voti favorevole, 67 contrari e 3 astenuti la mozione di maggioranza sul Consiglio Ue (Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Consiglio europeo del 24-25 ottobre, Letta in Parlamento*, in <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=73399>).

Commissione/Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ai Parlamenti e ai Governi degli Stati membri, al Segretario generale delle Nazioni Unite e all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Il testo approvato a Strasburgo, dopo aver richiamato i principi della solidarietà e dell'equa ripartizione della responsabilità sanciti dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contiene in primo luogo un'esortazione rivolta all'Unione europea e agli Stati membri ad impegnarsi maggiormente per scongiurare nuove tragedie quale quella di Lampedusa, ritenendo che tali eventi «debbano rappresentare un punto di svolta per l'Europa e che l'unico modo per evitare un'altra tragedia consista nell'adottare un approccio coordinato basato sulla solidarietà e sulla responsabilità e sostenuto da strumenti comuni». Il Parlamento europeo invita inoltre «a fornire assistenza umanitaria ai sopravvissuti dei tragici eventi in parola e chiede che l'Unione e gli Stati membri si impegnino a garantire i diritti fondamentali universali dei migranti, in particolare dei minori non accompagnati»¹¹.

La risoluzione adottata a Strasburgo contempla quindi una serie di inviti specifici che riguardano più da vicino e concretamente i comportamenti cui le istituzioni europee e soprattutto gli Stati membri, attraverso le rispettive legislazioni, sono tenuti a conformarsi. In particolare, il Parlamento europeo: 1) «invita l'Unione, Frontex e gli Stati membri ad assicurare che l'assistenza ai migranti in difficoltà e il soccorso in mare figurino fra le priorità fondamentali in sede di attuazione del regolamento Eurosur appena adottato»¹²; 2) «ribadisce la necessità che la solidarietà dell'Unione vada di pari passo con la responsabilità» e «ricorda che gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di venire in aiuto dei migranti in mare»¹³; 3) «esorta gli Stati membri a esercitare la loro prerogativa di soccorrere vite umane in mare in conformità dei loro obblighi internazionali»¹⁴; 4) «esprime preoccupazione per il crescente numero di persone che rischia la vita intraprendendo pericolose traversate del Mediterraneo verso l'UE; invita gli Stati membri ad adottare misure che consentano ai richiedenti asilo di accedere in maniera sicura ed equa al sistema di asilo dell'Unione»¹⁵; 5) «rileva che l'ingresso legale nell'UE è preferibile all'ingresso irregolare,

¹¹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa (2013/2827(RSP))*, Strasburgo, 23 ottobre 2013, punti 1-3, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0448+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹² *Ivi*, punto 17.

¹³ *Ivi*, punto 19.

¹⁴ *Ivi*, punto 20.

¹⁵ *Ivi*, punto 21.

il quale presenta maggiori rischi, anche con riferimento alla tratta di esseri umani e alla perdita di vite umane»¹⁶; 6) «esorta l'Unione a elaborare una strategia più ampia, soprattutto per il Mediterraneo, che ponga la migrazione dei lavoratori nel contesto dello sviluppo sociale, economico e politico dei paesi del vicinato; invita l'Unione e gli Stati membri a esaminare gli strumenti disponibili nel quadro della politica dell'UE in materia di visti e della sua legislazione sulla migrazione dei lavoratori»¹⁷; 7) «invita l'Unione e gli Stati membri a modificare o a rivedere eventuali normative che infliggono sanzioni a coloro che prestano assistenza ai migranti in pericolo in mare [...], al fine di chiarire che la prestazione di assistenza umanitaria ai migranti che si trovano in pericolo in mare va considerata positivamente e non costituisce in alcun modo un'azione sanzionabile»¹⁸; 8) «invita gli Stati membri a rispettare il principio di non respingimento, in conformità del diritto internazionale e dell'UE in vigore; invita gli Stati membri a porre immediatamente fine a eventuali pratiche di detenzione inappropriata e prolungata in violazione del diritto internazionale ed europeo e segnala che i provvedimenti detentivi nei confronti dei migranti devono sempre costituire oggetto di decisione amministrativa nonché essere debitamente giustificati e temporanei»¹⁹; 9) «incoraggia gli Stati membri a sopperire alle necessità impellenti attraverso il reinsediamento, in aggiunta alle quote nazionali esistenti, e l'ammissione per motivi umanitari»²⁰.

I punti della risoluzione qui richiamati, incentrati prevalentemente sui problemi relativi ai soccorsi in mare (che rappresentano un «obbligo giuridico» degli Stati e dunque non possono dare luogo a sanzioni), alle modalità di ingresso legale nei Paesi dell'Unione europea (da preferire all'ingresso irregolare e quindi da incentivare) e al trattamento riservato ai migranti all'interno degli Stati membri, risultano di particolare interesse in quanto sembrano contenere degli impliciti riferimenti (o, forse, “condanne”) alla normativa italiana in materia di immigrazione. Molte disposizioni della legge Bossi-Fini del 2002 e soprattutto dei successivi Pacchetti sicurezza appaiono infatti in evidente contrasto rispetto alle indicazioni provenienti da Strasburgo.

Lo sono senz'altro, innanzitutto, le disposizioni del T.U. immigrazione, come modificato in particolare dalla legge n. 94 del 2009, che puniscono il reato di immigrazione clandestina con l'obbligo dell'azione penale anche nei confronti di chi “in qualsiasi modo” contribuisce a favorire

¹⁶ *Ivi*, punto 22.

¹⁷ *Ivi*, punto 24.

¹⁸ *Ivi*, punto 26.

¹⁹ *Ivi*, punto 30.

²⁰ *Ivi*, punto 31.

l'ingresso in Italia dei migranti, con la conseguenza che anche i soccorritori sono passibili di sanzioni penali, laddove, invece, il Parlamento europeo insiste sulla necessità che si garantisca che le persone non possono essere punite per aver prestato assistenza a migranti in difficoltà in mare.

Sono peraltro rinvenibili anche altre difformità tra la normativa italiana e le indicazioni europee. Ad esempio, l'invito a potenziare l'ingresso legale in Europa, preferibile a quello irregolare più pericoloso, e quindi ad «esaminare gli strumenti disponibili in materia di visti» e più in generale «la legislazione sulla migrazione dei lavoratori», impone un ripensamento della legge Bossi-Fini nella parte in cui quest'ultima subordina l'ingresso dello straniero alla preesistenza di un contratto di lavoro con un datore di lavoro italiano, circostanza che ostacola non poco l'immigrazione regolare.

E ancora, le indicazioni circa i provvedimenti detentivi nei confronti dei migranti e l'invito «a porre immediatamente fine a eventuali pratiche di detenzione inappropriata e prolungata in violazione del diritto internazionale ed europeo» sembrano un chiaro riferimento, tra l'altro, ai Centri di identificazione ed espulsione italiani, nei quali l'immigrato è sottoposto ad un vero e proprio trattamento detentivo, esteso fino a sei mesi (e reiterabile), che si configura come una sanzione a tutti gli effetti, ma senza i diritti e le garanzie che caratterizzano la pena della reclusione in carcere, assistiti dagli artt. 13, 24, 25 e 27 della Costituzione.

L'adozione della risoluzione del Parlamento europeo sui flussi migratori, pressoché contestuale rispetto alle dichiarazioni alle Camere del Presidente del Consiglio italiano Enrico Letta, è stata da più parti interpretata come una sorta di esortazione all'Italia a rivedere la propria normativa nazionale sull'immigrazione, prima di chiamare in causa l'Unione europea chiedendo maggiore aiuto ed impegno da parte di quest'ultima²¹. In altri termini, il giusto appello italiano alle responsabilità dell'Europa dovrebbe essere accompagnato da una concreta assunzione di responsabilità anche da parte della stessa Repubblica italiana (ma il discorso vale ovviamente anche per gli altri Stati membri), in primo luogo attraverso l'abolizione del reato di immigrazione clandestina²² e delle altre norme più repressive contenute nei Pacchetti sicurezza in materia di respingimenti. La richiesta di un maggiore coinvolgimento dell'«Europa», infatti, non può significare soltanto un aumento degli investimenti in Frontex, l'agenzia europea per la sorveglianza

²¹ Si vedano i commenti di A. BONANNI, *Migranti, primo sì della Ue all'Italia "Le responsabilità saranno condivise"*, in *la Repubblica*, 24 ottobre 2013, p. 15, e U. DE GIOVANNANGELI, *Il messaggio Ue: Roma sia più credibile prima di chiedere*, in *l'Unità*, 24 ottobre 2013, p. 12.

²² Come si è detto, infatti, la modifica attualmente in discussione presso le Camere volta a trasformare il reato di clandestinità in un illecito amministrativo non fa in realtà venir meno il ricorso al diritto penale.

delle frontiere esterne, ma significa anche, ad esempio, rispettare l'obbligo giuridico dell'assistenza in mare e definire una legislazione europea in materia di diritto d'asilo.

Sebbene la risoluzione del Parlamento europeo non abbia efficacia giuridica vincolante, il suo valore politico è innegabile. Tanto che il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre (a cui la risoluzione è stata trasmessa) si è aperto proprio con un intervento in tema di immigrazione del Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, il quale ha affermato che «Lampedusa è diventata il simbolo della politica migratoria europea» e ha chiesto un maggiore sostegno verso i Paesi del Mediterraneo che ricevono i migranti irregolari, una maggiore cooperazione e solidarietà²³.

Il Consiglio europeo, dal canto suo, ha espresso «profonda tristezza per la recente e tragica morte di centinaia di persone nel Mediterraneo che ha sconvolto tutti gli europei. Sulla base dell'imperativo della prevenzione e della protezione e ispirandosi al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, occorre intraprendere un'azione decisa per prevenire la perdita di vite in mare e per evitare che tali tragedie umane si verifichino nuovamente»²⁴.

A questo proposito, il Consiglio ha sottolineato «l'importanza di affrontare le cause profonde dei flussi migratori potenziando la cooperazione con i paesi di origine e di transito, anche attraverso un appropriato sostegno dell'UE allo sviluppo e un'efficace politica di rimpatrio», e ha chiesto «una cooperazione più stretta con le pertinenti organizzazioni internazionali, in particolare l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni nei paesi terzi interessati», una intensificazione della lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani, un rafforzamento delle attività di Frontex nel Mediterraneo e lungo le frontiere sudorientali dell'UE, nonché la rapida attuazione da parte degli Stati membri del nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)²⁵. Il Consiglio ha quindi rinviato le decisioni operative alla sessione di dicembre 2013 e le questioni giuridiche sulla migrazione in una prospettiva più ampia (quali quelle dell'asilo politico) al giugno 2014²⁶.

Nel vertice di fine anno, svoltosi il 19 e 20 dicembre 2013, il Consiglio europeo ha, tra l'altro, accolto con favore la comunicazione della Commissione che delinea trentotto azioni operative volte a ridurre il rischio che nuove tragedie quali quella avvenuta al largo della costa di Lampedusa si

²³ Parlamento europeo, *Immigrazione: Il Presidente Schulz interviene al Consiglio Europeo*, 25 ottobre 2013, in http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20131021STO22715/20131021STO22715_it.pdf.

²⁴ Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013, *Conclusioni*, in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/73444-9007.pdf>, punto 46.

²⁵ *Ivi*, punto 47.

²⁶ *Ivi*, punti 48-49.

ripetano in futuro²⁷, con la richiesta di «mobilitare tutti gli sforzi» per realizzare le azioni proposte nella comunicazione secondo un calendario preciso indicato dalla Commissione stessa²⁸. Il Consiglio ha quindi ribadito la necessità di un rafforzamento delle operazioni di sorveglianza delle frontiere e delle attività di lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani, nonché di «assicurare che si dimostri la dovuta solidarietà a tutti gli Stati membri sottoposti a una forte pressione migratoria»²⁹, e ha confermato che ritornerà sulla questione dell’asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine nel giugno del 2014.

Sebbene possa essere criticabile il rinvio di qualche mese della discussione su questioni importanti quali l’asilo, è innegabile la circostanza che il dibattito a livello europeo abbia prodotto dei risultati positivi, almeno su due fronti. Da un lato, per la previsione e il progressivo potenziamento di organismi come Frontex e strumenti come Eurosur, resi possibili soltanto grazie alla cooperazione tra gli Stati membri; dall’altro lato, per le sollecitazioni indirizzate dalle istituzioni europee ai legislatori nazionali, volte ad incentivare un miglioramento delle normative dei Paesi membri nell’ottica di un ampliamento della tutela dei diritti dei migranti.

Pare allora potersi confermare come l’ambito europeo sia quello privilegiato per tentare di raggiungere il risultato di organizzare un sistema globale nel quale tutti gli Stati e le rispettive popolazioni concordino su un nucleo fondamentale di principi e condividano le medesime responsabilità di carattere solidaristico, con l’obiettivo di offrire a tutti, ad un livello che vada oltre quello dei confini nazionali, una tutela efficace dei diritti umani, nonché modelli di partecipazione all’insegna dei principi sanciti nella forma di Stato sociale.

Non si può dimenticare che, dopo la devastazione della Seconda guerra mondiale, è stato grazie alla faticosa costruzione dell’unità europea – seppur incompiuta, incompleta e talvolta contraddittoria – che abbiamo vissuto quasi settant’anni di pace, circostanza abbastanza inedita nella storia dell’umanità. Ebbene, di fronte alle nuove sfide e complessità che la società di oggi presenta, è indispensabile che questo ruolo dell’Europa venga recuperato e rafforzato, nella convinzione che l’Unione europea – quale forma di organizzazione politica alla quale gli Stati membri delegano la soluzione di problemi che non sono in grado di risolvere – possa rappresentare

²⁷ Cfr. Commissione europea, *Il dopo-Lampedusa: azioni concrete per scongiurare le morti nel Mediterraneo e gestire meglio migranti e richiedenti asilo*, 4 dicembre 2013, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1199_it.htm.

²⁸ Consiglio europeo, 19-20/12/2013, *Conclusioni*, in http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/140259.pdf, punto 41.

²⁹ *Ibidem*.

il livello di governo più adeguato per compiere scelte politiche orientate all'armonizzazione di una società plurale e cosmopolita ancorata ai principi del costituzionalismo del Secondo dopoguerra.

3. Solidarietà “europea” e “resistenza” degli Stati membri.

Lampedusa e le coste italiane oggi, le coste spagnole ieri, i problemi della Grecia, uno dei principali luoghi d'ingresso nell'Unione delle popolazioni “indesiderate”, testimoniano la necessità che, a partire da sforzi comuni nello sradicare la paura e la diffidenza verso lo straniero, ancora molto diffuse, l'Unione europea “prenda sul serio” il problema dell'immigrazione.

Un recente sondaggio commissionato dal quotidiano britannico *Financial Times* in cinque Paesi europei (Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia e Spagna) rivela che il 71% di tutti gli intervistati auspica che il proprio governo riduca i benefici sociali concessi ai cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, proprio come richiedono i partiti e movimenti populistici³⁰. Con tutta probabilità, se la domanda avesse riguardato i benefici accordati anche agli extracomunitari, la percentuale sarebbe stata ancora più alta. Così, sugli scogli della diffidenza verso lo “straniero” sembra oggi potersi infrangere quella che un tempo era celebrata come la solidarietà comunitaria.

Basti pensare alla situazione della Romania e della Bulgaria, entrambi Paesi dell'Unione europea ammessi nell'area Schengen da gennaio, con tutte le conseguenze derivanti da quel Trattato in tema di libertà di circolazione delle persone: solo a partire dall'inizio del 2014, infatti, anche i cittadini bulgari e romeni avranno gli stessi diritti degli altri cittadini europei di lavorare e risiedere in qualunque altro Paese dell'Unione europea.

Ebbene, qualche mese fa i ministri dell'Interno e dell'Immigrazione di Germania, Gran Bretagna, Austria e Olanda hanno chiesto, in una lettera indirizzata al Consiglio e alla Commissione europea, di «rivedere urgentemente quegli accordi che consentono a chi è giunto solo da poco in un Paese di beneficiare della stessa “rete” di protezione sociale di chi paga le imposte», nonchè di prevedere sanzioni legali e finanziarie efficaci contro chi “abusa” della libertà di movimento all'interno dell'Unione europea. Si chiedeva, in sostanza, che venisse “bloccata” la procedura che da gennaio 2014 consentirà di far entrare pienamente Romania e Bulgaria nell'area di libera circolazione, annunciando possibili misure restrittive nei confronti dei non nazionali³¹.

³⁰ Dati riportati da L. OFFEDDU, *Ue, l'onda alta del populismo che fa leva sull'immigrazione*, in *Corriere della Sera*, 20 ottobre 2013, p. 16.

³¹ Cfr. P. SOLDINI, *Se l'Europa si chiude*, in *l'Unità*, 10 ottobre 2013, p. 1.

In base al diritto dell'Unione europea, ciascuno Stato membro deve garantire l'accesso alle prestazioni sociali a tutti i cittadini/lavoratori europei. Ma i governi tedesco, inglese, austriaco e olandese sostengono che questa norma incentiva il "turismo sociale" e la "migrazione dei poveri", consentendo a chi non ne avrebbe diritto di sfruttare le opportunità offerte dalla libera circolazione dei cittadini. Un fenomeno, sottolineano i quattro ministri, che comporta "costi addizionali considerevoli" per le comunità locali in termini di accesso al sistema scolastico e sanitario, nonché per fornire alloggi adeguati.

La Commissione europea ha tuttavia preparato un rapporto che dimostra come tali dinamiche siano in realtà estremamente contenute, e dunque non sufficienti a giustificare una venir meno del principio fondamentale della libertà di circolazione. Ciononostante, il primo ministro inglese David Cameron ha recentemente confermato, prima dalle colonne del *Financial Times* e poi dall'aula della Camera dei Comuni di Londra, l'intenzione di limitare i diritti sociali di romeni e bulgari e forse persino il loro diritto d'ingresso, in tal modo mettendo in discussione una norma cardine dell'Unione europea, quella appunto sulla libertà di movimento in Europa, con l'obiettivo immediato di fermare o limitare una nuova ondata di immigrati dall'Europa orientale.

In particolare, il premier inglese ha affermato che «Dal 2004 abbiamo assistito alla più grande migrazione in Europa in tempo di pace. Nel caso della Gran Bretagna, un milione di persone provenienti dall'Europa centrale e orientale oggi vive qui. Molti miei compatrioti sono preoccupati. Lo sono anch'io»³². Cameron ha quindi proposto una serie di limitazioni immediate per rendere più difficile l'accesso dei nuovi immigrati al welfare britannico, a sussidi di disoccupazione e benefici per gli alloggi e la famiglia, nonché misure più severe nel lungo termine. Ha quindi affermato che «L'Unione europea di oggi è molto diversa da quella di trent'anni fa. Dobbiamo ammettere che la libera circolazione è diventata un fattore scatenante di vaste migrazioni di popolazioni, causate da enormi disparità di reddito. Questo sta sottraendo talento ai Paesi che hanno invece necessità di trattenere le loro persone migliori, e d'altro canto sta mettendo pressione sulle altre comunità. È tempo per un nuovo accordo che riconosca che la libera circolazione è sì un principio fondamentale dell'Unione europea, ma che non può presentarsi completamente privo di riserve»³³.

³² D. CAMERON, *Basta libertà di movimento tra Paesi europei*, in *Libero*, 28 novembre 2013, p. 19. Si veda anche E. FRANCESCHINI, *Cameron chiude le frontiere "Basta romeni e bulgari"*, in *la Repubblica*, 28 novembre 2013, p. 1.

³³ D. CAMERON, *Basta libertà di movimento tra Paesi europei*, in *Libero*, 28 novembre 2013, p. 19. Per il futuro, ad esempio, il premier Cameron pensava a regole di questo genere: «Richiedere che un Paese raggiunga un certo reddito medio pro capite prima che sia consentito libero movimento ai suoi cittadini»; norma che, se applicata all'Europa del

La reazione alle affermazioni del primo ministro britannico non si è fatta attendere. La vicepresidente della Commissione europea Viviane Reading ha dichiarato che la libertà di movimento delle persone «non è negoziabile, è il pilastro fondamentale del mercato unico, un mercato unico di cui la Gran Bretagna si avvantaggia quando si tratta di libertà di movimento di capitali, beni e servizi, o si prende tutto o non si prende niente». Lo stesso presidente della Commissione, Manuel Barroso, ha ribadito che si tratta di «uno dei principi più importanti». Peraltro, studi recenti indicano chiaramente che l'immigrazione crea ricchezza attraverso tasse e consumo e che gli stranieri non tolgono posti di lavoro ai cittadini dei vari Stati membri, ma semmai riempiono un vuoto lasciato da questi³⁴.

Questi sono solo alcuni esempi che rivelano come il principio della “solidarietà europea”, solennemente proclamato nei Trattati e con grande frequenza richiamato dalle istituzioni europee, incontri in realtà delle resistenze all'interno degli Stati membri. L'impressione è che i Governi di molti Paesi siano impegnati unicamente in scelte politiche che si sono trasformate, alla prova dei fatti, in acceleratori del *gap* di solidarietà che va contagiando l'intera Europa, rischiando, in tal modo, di trasformare gli effetti dell'attuale crisi finanziaria in una pericolosa crisi dei valori sociali di riferimento.

Le difficoltà che l'Europa deve fronteggiare per cercare di contrastare questo *trend* sono indice dei perduranti profili di debolezza dell'ordinamento europeo, ancora oggi determinati da elementi tra loro fortemente collegati, quali quelli della scarsa legittimazione popolare e della incapacità di ampliare le procedure democratiche oltre i confini dello Stato nazionale. A maggior ragione, dunque, occorre soffermarsi sul rafforzamento di quei principi che più di altri consentano il consolidamento del “vincolo comunitario”, al fine di evitare che l'Europa unita riproponga limiti e difetti degli Stati nazionali, nonché di contribuire al superamento dell'attuale fase di estrema difficoltà nella salvaguardia dei valori della tradizione democratica occidentale, testimoniata dal continuo indebolimento del senso di identificazione del singolo con l'organizzazione politica di appartenenza.

passato, avrebbe per esempio impedito ai lavoratori italiani di emigrare in Francia, Belgio, Gran Bretagna. Idee analoghe, secondo il premier inglese, sono in gestazione in Germania, Olanda e Austria: «Noi non siamo l'unico Paese a vedere la libera circolazione come un diritto qualificato: i ministri degli Interni di Austria, Germania e Olanda hanno sollevato la stessa questione davanti alla Commissione europea. In questo modo la Gran Bretagna, come parte del nostro piano per riformare la Ue, dovrà lavorare con gli altri per far rientrare il concetto di libera circolazione in un quadro più ragionevole».

³⁴ Cfr. E. FRANCESCHINI, *Cameron chiude le frontiere “Basta romeni e bulgari”*, in *la Repubblica*, 28 novembre 2013, p. 1.

Credo continui a mancare quello di cui avremmo veramente bisogno. Mi riferisco in particolare ad una politica europea comune sull'immigrazione portata avanti dai Capi di Stato e di Governo, che comprenda verosimilmente una responsabile regolamentazione dei flussi. Una politica europea coerente, con le relative, fondamentali, buone pratiche che devono prevalere in tutti Paesi membri.

Sarebbe utile, a questo proposito, continuare ad insistere per un'educazione dei cittadini europei sulla necessità di far evolvere e indirizzare la risoluzione delle questioni legate alla c.d. globalizzazione verso un nuovo universalismo quanto più possibile egualitario, capace di superare gli ostacoli legati alle discriminazioni e a nuove forme di esclusione.