

Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo

Maurizio Ambrosini

Abstract: In the coming years the European Union will be called to make challenging choices on three aspects of migration policies. The first is that of entry conditions, with particular reference to labour immigration. Having acquired a positive reception for skilled immigrants, the most relevant issue concerns the opening of new access possibilities for less skilled workers. In this regard, only few countries have already launched an opening for immigrants with vocational training certificates, i.e. with medium-low qualifications. The second theme concerns the integration of immigrants already present on EU territory. Despite progress in the area of social rights, the delays are particularly evident, as is the resistance of Member States on issues related to national identity, history and representation of political communities. The European Union will have to resolve issues such as greater harmonisation of criteria for naturalisation and access to local voting, especially with regard to second generations of immigrant origin. The third major arena for discussion concerns the issue of asylum and involves internal EU solidarity. The Dublin Conventions have been under discussion for some time, and the solution of outsourcing of controls and reception obligations does not meet the standards of legal civilisation in the Union. The idea of flexibility in the implementation of the principles of solidarity and human rights protection, supported by the Visegrad Group countries, is generating a potentially destructive paradox for the European project: a Union that is very strict on economic rules, but very flexible and almost silent when fundamental human rights are at stake.

Le migrazioni internazionali sono un tema complesso e faccettato, la cui trattazione richiede l'apporto di diverse discipline: dalla sociologia al diritto, dall'economia all'antropologia, dalla demografia alla storia, dalla psicologia sociale alla scienza politica, dalla geografia alle relazioni internazionali. Già soltanto definire chi siano gli immigrati è questione tutt'altro che agevole, così come cogliere gli scarti tra la dimensione statistica, le definizioni giuridiche, la percezione sociale del fenomeno (Castles, de Haas e Miller 2014⁵).

L'immigrazione è poi una delle questioni più controverse del progetto europeo: un luogo di contraddizioni, tra governi che cercano di mantenere prerogative decisionali sul tema e rituali rimandi alle istituzioni comunitarie perché prendano in mano la questione e trovino soluzioni ai suoi nodi più intricati.

La categoria degli «immigrati» raccoglie inoltre soggetti molto eterogenei, e con una dotazione assai differenziata di status legali e di diritti (Ambrosini 2017). Molta confusione e difficoltà di gestione del fenomeno derivano dalla sovrapposizione e commistione di popolazioni diverse: migranti tra paesi dell'UE, che godo-

Maurizio Ambrosini, University of Milan, Italy, maurizio.ambrosini@unimi.it, 0000-0003-1788-8686

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Maurizio Ambrosini, *Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo*, pp. 13-30, © 2021 Author(s), CC BY 4.0 International, DOI 10.36253/978-88-6453-965-2.02, in Giorgia Bulli, Alberto Tonini (edited by), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, © 2021 Author(s), content CC BY 4.0 International, metadata CC0 1.0 Universal, published by Firenze University Press (www.fupress.com), ISSN 2704-5919 (online), ISBN 978-88-6453-965-2 (PDF), DOI 10.36253/978-88-6453-965-2

no di diritti assai prossimi a quelli dei cittadini nazionali; immigrati da paesi esterni con permessi di lunga durata; immigrati con permessi a breve termine; immigrati altamente qualificati, che nell'UE godono di un permesso di soggiorno ad hoc, la *blue card*; nonché altre categorie, come gli studenti, gli sportivi, i ministri di culto. Anche nella galassia dei rifugiati le distinzioni sono rilevanti: richiedenti asilo in attesa di un verdetto definitivo, che arriva spesso dopo anni; rifugiati *pleno iure*, ai sensi della convenzione di Ginevra; titolari di una protezione sussidiaria, perché provenienti da zone di guerra; titolari di forme di protezione più debole e temporanee, come la protezione umanitaria che l'Italia ha ora quasi del tutto abolito. Discutere di immigrazione e di politiche migratorie significa navigare tra queste diverse popolazioni, evitando di confonderle. Cercherò in questo contributo di fornire alcune coordinate generali per la comprensione del fenomeno, approfondendo poi la dimensione europea della questione.

La conoscenza contro il senso comune: l'invasione che non c'è

L'immigrazione è antica come l'umanità, ma in epoca moderna è stata definita e regolata in rapporto al concetto di nazione e all'istituzione degli Stati nazionali. La costruzione delle identità nazionali si è basata sull'idea di comunità omogenee, solidali al loro interno e racchiuse entro confini ben definiti. Gli immigrati internazionali hanno sempre rappresentato un inciampo rispetto ai progetti di formazione di società coese sotto l'insegna della bandiera nazionale: sono stranieri, portatori generalmente di lingue e abitudini diverse da quelle localmente prevalenti, che vengono a insediarsi sul territorio della nazione (Ambrosini 2014).

A partire da questa premessa, possiamo introdurre il concetto di immigrato così come viene definito dall'ONU: «una persona che si è spostata in un paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel paese da più di un anno». La definizione include tre elementi: l'attraversamento di un confine nazionale; lo spostamento in un altro paese, diverso da quello in cui il soggetto è nato o ha vissuto abitualmente nel periodo precedente il trasferimento; una permanenza prolungata nel nuovo paese, fissata convenzionalmente in almeno un anno. Intende chiarire così che l'immigrato non è un turista, un partecipante a un congresso di pochi giorni, un operatore commerciale che accede a una fiera o viaggia per incontrare dei clienti.

Nella vita quotidiana però la definizione assume una declinazione operativa sensibilmente diversa. Di fatto noi definiamo come «immigrati» solo una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro paese. Ne sono esentati non solo i cittadini francesi o tedeschi, ma pure statunitensi, giapponesi e coreani, anche quando ricadono nella definizione convenzionale di immigrato prima riportata. Raramente si contesta a un cittadino statunitense o giapponese il diritto di entrare, uscire e circolare nel nostro paese. Gli si consente di portare con sé la propria famiglia. Il riconoscimento dei suoi titoli di studio, benché non proprio agevole, gode di un trattamento preferenziale rispetto a quello a cui sono sottoposti i titoli in possesso dei cittadini di paesi più deboli (Ambrosini 2017).

Lo stesso vale per il termine «extracomunitari», un concetto giuridico (non appartenenti all'Unione europea), diventato invece sinonimo di «immigrati», con conseguenze paradossali: non si applica agli statunitensi, ma molti continuano a usarlo per i rumeni. Di fatto il termine ha recuperato la sua valenza etimologica: noi chiamiamo extracomunitari coloro che non fanno parte della nostra comunità intesa in senso lato, di cittadini del Nord del mondo: della nostra comunità di benestanti, se la vediamo in una prospettiva globale.

Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque ai nostri occhi soltanto gli stranieri provenienti da paesi che classifichiamo come poveri, mai quelli originari di paesi sviluppati. Il concetto contiene quindi un'implicita valenza peggiorativa: in quanto poveri, questi stranieri sono minacciosi, perché potrebbero volerci portare via qualcosa, oppure sono bisognosi di assistenza, e quindi suscettibili di rappresentare un carico per la nazione; e comunque sono considerati meno evoluti e civilizzati di noi.

C'è però un'interessante eccezione: si riferisce ai cittadini di paesi di per sé classificabili come luoghi di emigrazione, ossia poveri e arretrati, ma individualmente riscattati dall'eccellenza nello sport, nella musica, nell'arte, o quanto meno negli affari. Neanche a essi si applica l'etichetta di «immigrati»: il loro successo li ha affrancati da quella condizione di povertà che si associa intrinsecamente alla nozione di immigrato. Come ha detto qualcuno, «la ricchezza sbianca». Il calciatore africano o l'uomo d'affari medio-orientale non allarma particolarmente le società riceventi, e anche le sue eventuali diversità, religiose o alimentari, sono ampiamente tollerate. La stessa rappresentazione della diversità, e della sua eventuale minaccia per l'identità culturale della società ricevente, non sembra coinvolgere i benestanti.

Si può quindi affermare che l'impiego del concetto di immigrato allude alla percezione di una doppia alterità: una nazionalità straniera e una condizione di povertà. Generalmente, quando un individuo o un gruppo riesce a liberarsi di uno di questi due stigmi, cessa di essere considerato un immigrato.

La distanza tra la percezione del fenomeno e le sue effettive dimensioni si riflette nel grande inganno che ha dominato la rappresentazione dei fenomeni migratori negli ultimi anni: quella di un'invasione di popolazione africana, maschile e mussulmana, almeno fino alla (pretesa) chiusura dei porti.

Data la confusione tra sbarcati, rifugiati e immigrati, il blocco dell'approdo dei primi viene scambiato con il contenimento dell'immigrazione nel suo complesso. Non solo: grandi giornali hanno parlato con frequenza in questi anni di «sconvolgimenti demografici» o di pressione migratoria «insostenibile», non senza evocare lo scontro di civiltà.

Il fatto è che l'invasione non c'è mai stata. I dati resi noti nel mese di ottobre 2018 documentano la sostanziale stabilizzazione della popolazione immigrata da quattro anni a questa parte, poco sopra i 5 milioni di persone: esattamente 5,33 milioni secondo il Dossier IDOS 2018, pari all'8,5% della popolazione residente. Le migrazioni non sono state fermate dagli accordi con la Libia o dalla mano dura sugli sbarchi dell'attuale governo, ma dalla crisi economica che ha inaridito gli sbocchi occupazionali che si erano resi disponibili per gli immigrati nei venticinque anni precedenti.

I più tenaci sostenitori della tesi dell'invasione potrebbero obiettare che guardando all'immigrazione più recente, gli ingressi per asilo sarebbero diventati preminenti. I dati smentiscono anche questa più circoscritta credenza. L'asilo anche negli ultimi anni, in presenza di un netto calo dei nuovi ingressi complessivi (nel primo decennio di questo secolo erano in media circa 400.000 all'anno) ha inciso intorno a un terzo del totale dei nuovi permessi di soggiorno concessi a chi proviene da paesi extracomunitari. Nel 2018 senz'altro molto meno, dopo gli accordi con governo e milizie locali libiche e la campagna contro le ONG che salvano le persone in mare. Le motivazioni familiari prevalgono anche negli ultimi anni, attestandosi tra il 44 e il 46% del totale.

A questi dati bisogna poi sommare gli ingressi dei cittadini UE che non hanno bisogno di permessi, non arrivano in barca e non presentano domanda di asilo. Anch'essi molto calati, ma sempre da conteggiare in una categoria alternativa al presunto primato degli ingressi dal mare e dell'asilo. In definitiva l'opinione pubblica è stata fuorviata dalla visibilità degli sbarchi e dei dispositivi di accoglienza sul territorio di un numero in sé contenuto di richiedenti asilo.

La stabilizzazione complessiva dei numeri relativi agli immigrati dipende in parte dalle naturalizzazioni, che hanno assunto in Italia dimensioni cospicue negli ultimi anni. Parecchi immigrati sono riusciti con il tempo a maturare le pur penalizzanti condizioni previste dalla normativa (dieci anni di soggiorno ininterrotto per i cittadini di paesi non comunitari): 200.000 nel 2016, circa 150.000 nel 2017. Ma soprattutto ha inciso la lunga recessione 2008-2015 e la troppo timida ripresa degli ultimi anni. Per citare un dato molto eloquente, le nascite da cittadini stranieri avevano sfiorato quota 80.000 nel 2012, erano circa 72.000 nel 2015 e sono scese sotto quota 68.000 nel 2017. Pur ammettendo che un certo numero di genitori essendo diventati italiani siano sfuggiti alla rilevazione, è difficile sostenere che gli immigrati stiano invadendo sale parto e asili nido, come pure nutrire la speranza che ci salveranno dal declino demografico. Semmai va riconosciuto che si tratta di quasi il 15% delle nascite complessive, con marcate sperequazioni territoriali: si va da punte superiori al 20% nelle regioni settentrionali a un modesto 5% nel Mezzogiorno e nelle Isole. Dunque una presenza significativa, ma non debordante.

Notiamo di passaggio che definire come stranieri i minori nati in Italia da genitori immigrati, ma cresciuti e scolarizzati nel nostro paese, è una scelta politica, non certo la fotografia del loro effettivo rapporto con la nostra società.

Assieme alla stabilizzazione e alla crescita delle nuove generazioni, l'altro dato di maggior rilievo riguarda la composizione della popolazione immigrata. Impressionati dagli sbarchi, molti italiani pensano che gli immigrati siano in grande maggioranza maschi, africani, di religione musulmana. Di nuovo, assecondati e sospinti dalla propaganda governativa e dalla narrazione mediatica prevalente. Anche gli ultimi dati, pur tenendo conto dei recenti ingressi di persone in cerca di asilo dall'Africa (circa 350.000 tra rifugiati riconosciuti e richiedenti in attesa di risposta), confermano un quadro assai lontano dalle rappresentazioni correnti: gli immigrati residenti in Italia sono prevalentemente donne (52%), prevalentemente europei (50,9%, in maggioranza cittadini dell'UE: 30,4% del

totale), prevalentemente originari di paesi di tradizione culturale cristiana: qui la stima è più incerta, ma il dato più accurato parla di un 57,5% di cristiani, prevalentemente ortodossi, contro un 28,2% di musulmani (Caritas-Migrantes 2018). Se guardiamo all'UE, il quadro è analogo: l'immigrazione è prevalentemente femminile, europea, di tradizione cristiana. Negli ultimi anni è cresciuta poco, e in buona parte si tratta di trasferimenti da altri paesi dell'UE.

Non arrivano i più poveri

Anche l'idea largamente diffusa di un nesso diretto tra povertà e migrazioni è ugualmente approssimativa. Certo, le disuguaglianze tra regioni del mondo, anche confinanti, spiegano una parte delle motivazioni a partire. Anzi, si può dire che i confini sono il maggiore fattore di disuguaglianza su scala globale. Pesano più dell'istruzione, del genere, dell'età, del retaggio familiare. Un bracciante agricolo nell'Europa meridionale guadagna più di un medico in Africa: questo fatto rappresenta un incentivo alla mobilità attraverso i confini.

Nel complesso però i migranti internazionali sono una piccola frazione dell'umanità: rappresentano all'incirca il 3,4% della popolazione mondiale: in cifre, intorno ai 258 milioni su oltre 7 miliardi di esseri umani (IDOS 2018). I flussi inoltre vanno in diverse direzioni, e quelli Sud-Nord che più ci inquietano non arrivano a 150 milioni. Ora, i poveri del mondo purtroppo sono molto più numerosi: si stima che 902 milioni di persone vivano con meno di 1,90 dollari al giorno. Di questi quasi la metà (430 milioni, pari al 42,7%) si concentrano nell'Africa sub-sahariana. Eppure quasi il 97% degli esseri umani non abbandona il proprio paese di origine, per male che ci viva. Tra l'altro questa percentuale è pressoché stabile nel tempo, da decenni. Nel 1990 era del 2,9%, quindi in oltre un quarto di secolo segnato dalla globalizzazione l'incremento è stato di appena 0,5 punti percentuali. La crescita delle migrazioni internazionali riguarda i valori assoluti (i migranti internazionali erano 173 milioni nel 2000), assai poco le percentuali rispetto alla popolazione mondiale.

Ciò significa che le popolazioni povere del mondo hanno in realtà un accesso assai limitato alle migrazioni internazionali, e soprattutto alle migrazioni verso il Nord globale. Il temuto sviluppo demografico dell'Africa non si traduce in spostamenti massicci di popolazione verso l'Europa o altre regioni sviluppate. I movimenti di popolazione nel mondo avvengono soprattutto tra paesi limitrofi o comunque all'interno dello stesso continente (87% nel caso della mobilità dell'Africa sub-sahariana), con la sola eccezione dell'America settentrionale, che attrae immigrati dall'America centro-meridionale e dagli altri continenti.

In questo scenario, la povertà in senso assoluto ha un rapporto negativo con le migrazioni internazionali, tanto più sulle lunghe distanze. Le migrazioni sono processi selettivi, che richiedono risorse economiche, culturali e sociali: occorre denaro per partire, che le famiglie investono nella speranza di ricavarne dei ritorni sotto forma di rimesse; occorre una visione di un mondo diverso, in cui riuscire a inserirsi pur non conoscendolo; occorrono risorse caratteriali, ossia il coraggio di partire per cercare fortuna in paesi lontani, di cui spesso non si

conosce neanche la lingua, di affrontare vessazioni, discriminazioni, solitudini, imprevisti di ogni tipo; occorrono risorse sociali, rappresentate specialmente da parenti e conoscenti già insediati e in grado di favorire l'insediamento dei nuovi arrivati. Come ha detto qualcuno, i poverissimi dell'Africa di norma non riescono neanche ad arrivare al capoluogo del loro distretto. Di conseguenza, la popolazione in Africa potrà anche aumentare, ma senza una sufficiente dotazione di risorse e senza una domanda di lavoro almeno implicita da parte dell'Europa, non arriverà fino alle nostre coste.

I migranti dunque come regola non provengono dai paesi più poveri del mondo. Certo, gli immigrati arrivano soprattutto per migliorare le loro condizioni economiche e sociali, inseguendo l'aspirazione a una vita migliore di quella che conducevano in patria. Ma questo miglioramento è appunto comparativo, e ha come base una certa dotazione di risorse. Lo mostra con una certa evidenza uno sguardo all'elenco dei paesi da cui provengono.

Se prendiamo ancora in esame il caso italiano, peraltro rappresentativo delle tendenze condivise dell'Europa Occidentale, la graduatoria delle provenienze vede nell'ordine: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, Moldova. Nessuno di questi è annoverato tra i paesi più poveri del mondo, quelli che occupano le ultime posizioni nella graduatoria basata sull'indice di sviluppo umano dell'ONU: un complesso di indicatori che comprendono non solo il reddito, ma anche altre importanti variabili come i tassi di alfabetizzazione, la speranza di vita alla nascita, il numero di posti-letto in ospedale in proporzione agli abitanti. In generale i migranti provengono prevalentemente da paesi collocati nelle posizioni intermedie della graduatoria. Per esempio negli Stati Uniti di oggi provengono in maggioranza dal Messico. In Germania sono europei in due casi su tre.

Per le stesse ragioni, i migranti non sono i più poveri dei loro paesi: mediamente, sono meno poveri di chi rimane. E più vengono da lontano, più sono selezionati socialmente. Raramente troviamo immigrati provenienti da molto lontano nei dormitori per i senza dimora, nelle mense dei poveri, precariamente accampati sotto i portici, o anche in carcere. Chi arriva da più lontano, fra l'altro, necessita di un progetto più definito e di lunga durata, non può permettersi di fare sperimentazioni o andirivieni: deve essere determinato a rimanere e a lavorare per ripagare almeno le spese sostenute e gli eventuali prestiti ricevuti. Ha anche bisogno di teste di ponte più solide, ossia di parenti o connazionali affidabili che lo accolgano e lo aiutino a sistemarsi. Lo stesso vale per i rifugiati: i siriani giunti in Germania, come ha notato la cancelliera Merkel, sono in maggioranza istruiti e professionalmente qualificati.

Anche l'idea che l'incidenza degli immigrati sulla popolazione sia particolarmente elevata nei paesi più avanzati non trova conferma nei dati statistici. I valori più elevati sono raggiunti dagli Emirati Arabi Uniti (88,4%), seguiti dal Qatar (75,5%), dal Kuwait (73,6%), dal Bahrein (51,1%), da Singapore (45,4%). In Europa, a parte il caso anomalo del Lussemburgo (44,0%), la percentuale maggiore di stranieri rispetto ai residenti è fatta segnare dalla Svizzera (29,4%), seguita dall'Austria (17,5%) e dalla Svezia (16,8%). Questi dati ci dicono anche

che non è mai stata provata un'altra leggenda popolare, quella di una presunta «soglia di tolleranza», ossia di un'incidenza dell'immigrazione sulla popolazione residente superata la quale scoppierebbero automaticamente dei conflitti tra vecchi e nuovi residenti. Si noti che tra i paesi ad alta incidenza di immigrati ve ne sono di piccoli e di grandi, di molto popolati e con bassa densità di popolazione. Generalmente sono comunque paesi ad alto reddito: difficile individuare delle costanti, ma si osserva una relazione positiva tra benessere e immigrazione straniera, anziché il contrario. La stessa relazione si osserva all'interno del nostro paese: le aree con maggiore incidenza dell'immigrazione sono quelle con redditi più alti e disoccupazione più bassa.

Per le stesse ragioni una categoria di emigranti emersa nel dibattito recente, quella dei rifugiati ambientali, sta conoscendo una fortuna politica e culturale, ma risente di una debolezza di fondo. Il successo consiste nel riuscire a collegare la crescente sensibilità ecologica, la preoccupazione per i cambiamenti climatici e la protezione di popolazioni vulnerabili del Sud del mondo. Ora, le migrazioni sono fenomeni complessi e multicausali. È senz'altro vero che ci sono nel mondo popolazioni costrette a spostarsi anche per cause ambientali, direttamente indotte come nel caso della costruzione di dighe o di installazioni petrolifere, o provocate da desertificazioni, alluvioni, avvelenamenti del suolo e delle acque. Ma che questi spostamenti più o meno forzati si traducano in migrazioni internazionali, soprattutto sulle lunghe distanze, è molto più dubbio. È più probabile che i contadini scacciati dalla loro terra ingrossino le megalopoli del Terzo Mondo, anziché arrivare in Europa. Va aggiunto che l'esodo dal mondo rurale è una tendenza strutturale, difficile da rovesciare, nei paesi in cui la popolazione impegnata nell'agricoltura supera il 50% dell'occupazione complessiva.

Le politiche migratorie: tra chiusura, selettività, effetti inattesi

Se prevale nel discorso pubblico una crescente domanda di chiusura e di riaffermazione dei confini nazionali, de Haas, Natter e Vezzoli (2016) hanno invece rilevato che le politiche migratorie effettive si sono attestate su una crescente selettività, più che su una chiusura senza appello. Mentre alcune categorie di immigrati sono contrastate con più determinazione che in passato, come gli immigrati in condizione irregolare, altre devono affrontare maggiori ostacoli, come i richiedenti asilo, i partner matrimoniali e i familiari che aspirano al ricongiungimento, mentre altre ancora sono bene accette e persino attivamente ricercate: lavoratori altamente qualificati, investitori, personale sanitario, ma anche studenti. Potremmo aggiungere: la mobilità dei giovani istruiti è vista come un valore positivo nell'ambito dell'Unione Europea e anche al di là dei suoi confini. Come è stato notato (Faist 2013), mentre gli spostamenti di queste persone sono definiti come «mobilità», e quindi incoraggiati e apprezzati, quelli di altre persone, non sempre e necessariamente meno istruite, ma titolari di passaporti più deboli, sono invece definiti come «immigrazione», eventualmente «economica», connotati negativamente e combattuti con accresciuti investimenti negli apparati di controllo. Così l'idea che il sedentarismo sia sorpassato, che il

localismo sia sinonimo di arretratezza e declino, che il nomadismo sia il futuro, si applica in realtà soltanto al primo tipo di soggetti in movimento; per i secondi non vale. La mobilità comporta aspettative ottimistiche di vantaggi per gli individui e per gli Stati, mentre l'immigrazione fa sorgere domande di integrazione sociale, controllo, difesa dell'identità nazionale. In tal modo, le opportunità di attraversamento delle frontiere sono diventate il fattore più importante nella determinazione della posizione degli individui nella gerarchia delle disuguaglianze dell'età globale (Faist 2013).

Le politiche tuttavia non sono onnipotenti, gli interessi che contrastano una rigida chiusura dei confini sono parecchi, dal mercato del lavoro al sistema turistico, le relazioni internazionali possono comportare un alleggerimento delle condizioni d'ingresso per gruppi anche consistenti di popolazione: oltre agli allargamenti dell'Unione Europea verso Est, i governi nazionali interessati nel tempo hanno tolto l'obbligo del visto a circa cinquanta paesi del mondo, per ingressi di natura turistica e soggiorni almeno in teoria di durata inferiore ai tre mesi. L'ultimo governo Berlusconi ha eliminato il visto per i cittadini di tutti i paesi della penisola balcanica, compresa l'Albania, oltre che per i brasiliani (Ambrosini 2017). Il governo Gentiloni nel 2017 ne ha seguito l'esempio per ciò che riguarda l'Ucraina. Come è stato osservato analizzando la politica dei visti l'Unione Europea ha perseguito un'agenda in parte esplicita, in parte non dichiarata, di favoreggiamento o almeno di tolleranza nei confronti degli ingressi dall'Europa Orientale, in contrasto con gli sforzi di chiusura verso gli accessi dal Sud del mondo (Finotelli, Sciortino 2013).

Gli aspiranti all'emigrazione colpiti dalle restrizioni dal canto loro non si lasciano docilmente rinchiudere nel recinto dei loro paesi di origine. Cercano interstizi e opportunità, si affidano a contatti e reti di appoggio di varia natura, si appoggiano a legami sociali con parenti e conoscenti già insediati nei paesi che sperano di raggiungere. Nel caso più visibile e drammatico degli sbarchi dal mare, la visione comune e molta retorica pubblica hanno prodotto una leggenda nera sul traffico di esseri umani, ma la letteratura sul tema propone una visione più sfumata e articolata. Anzitutto, lo sviluppo dell'industria del transito è una diretta conseguenza della chiusura nei confronti delle migrazioni di lavoratori e richiedenti asilo dal Sud del mondo. L'aggravamento di pattugliamenti armati e sanzioni ha come effetto un peggioramento delle condizioni di viaggio: natanti più fragili e inadatti, passeggeri in sovrannumero, piloti inesperti.

In secondo luogo, i passatori sono una galassia articolata, con varie forme organizzative e profili. Come ricorda Belloni (2016a) con riferimento al caso eritreo, si può trattare di guide che accompagnano i migranti a piedi attraverso i confini, autisti che li trasportano su gomma, mediatori che mettono in contatto guide e autisti con i potenziali clienti. Questi ultimi possono essere ben integrati nella comunità dei connazionali in esilio, e personalmente convinti di rendere un servizio ai clienti, fornendo loro i mezzi per realizzare le loro aspirazioni alla libertà di movimento e a una vita migliore. I migranti a loro volta possono persino sfruttare la pessima fama dei trafficanti libici per convincere i loro riluttanti parenti all'estero a inviare loro il denaro per finanziare il viaggio (Belloni

2016b). Anche nelle comunità di origine, come ha spiegato Alpes (2013) con riferimento al Camerun, i favoreggiatori dei viaggi della speranza sono generalmente ammirati, oggetto di stima personale e fiducia, tanto da ottenere dai loro clienti cospicui investimenti di denaro, malgrado gli elevati rischi di fallimento.

L'impostazione selettiva delle politiche migratorie nell'ambito dell'UE

Dopo questo inquadramento generale della questione, intendo sviluppare ora un'analisi delle politiche migratorie nell'ambito dell'Unione Europea.

Nell'UE nel 2017, su circa 510 milioni di residenti, figuravano 38,6 milioni di stranieri. 21,6 milioni di cittadinanza non comunitaria, 16,9 milioni cittadini di un paese membro dell'UE. Nel 2016, 4,3 milioni di persone si sono trasferite in un paese dell'UE, compresi quanti provenivano da un altro paese dell'Unione, con un calo di quasi l'8% rispetto all'anno precedente (Idos 2018, 54), mentre circa 3 milioni hanno lasciato il loro paese. Quasi un milione di persone (994.800) nel 2016 hanno acquisito la cittadinanza di un paese dell'UE.

Il fenomeno si articola in modo molto variabile tra i paesi membri: il Lussemburgo capeggia la classifica dell'incidenza sulla popolazione residente, sfiorando il 45% mentre i paesi dell'Europa Centro-Orientale si collocano al polo opposto della distribuzione, con Bulgaria, Polonia, Romania attestati al di sotto del 2%.

Schematicamente, si può parlare di tre regioni dell'UE in relazione all'immigrazione (Triandafyllidou e Gropas 2014). La prima è l'area Nord-Occidentale, in cui rientrano i paesi di più antica tradizione di attrazione prima di lavoratori, poi famiglie immigrate: Germania, Francia e Regno Unito sono i principali. La seconda è la regione dell'Europa meridionale, passata negli ultimi decenni da area di tradizionale emigrazione ad area di prevalente attrazione di consistenti flussi d'immigrazione, malgrado il recente rafforzamento di nuovi flussi in uscita: Italia, Spagna, Grecia, Portogallo. La terza è la regione centro-orientale, bloccata fino al 1989 dal dominio dell'Unione Sovietica e diventata dopo di allora un'importante area di provenienza di nuove migrazioni. Contrariamente a quanto si crede comunemente, in Europa come in Italia la maggior parte degli immigrati sono europei. La caduta del muro di Berlino è stata l'evento più importante per l'immigrazione in Europa negli ultimi decenni.

Fin dagli esordi della costruzione politica dell'Unione Europea, la libertà di movimento attraverso i confini nazionali e la possibilità di cercare lavoro in altri paesi membri sono stati considerati obiettivi-chiave dagli Stati aderenti, al pari della libertà di circolazione di beni e servizi. Il progressivo superamento degli ostacoli alla mobilità dei lavoratori e la progressiva integrazione di nuovi paesi del Sud, del Centro e dell'Est dell'Europa hanno gradualmente allargato il mercato del lavoro interno all'UE, mentre le regole relative alla protezione sociale dei lavoratori e delle loro famiglie li hanno dotati della parità di accesso ai servizi pubblici all'estero a partire dal 1971 (Ferrera 2012).

Sul versante esterno invece la crisi economica degli anni '70 ha segnato uno spartiacque. I paesi allora destinatari degli arrivi, quelli dell'Europa Nord-Occidentale, dichiararono improvvisamente il blocco dei nuovi ingressi per lavo-

ro, con limitate eccezioni per managers, professionisti, e lavoratori stagionali. Da allora, la cittadinanza extracomunitaria (ma in realtà si dovrebbe precisare: da paesi economicamente deboli) è diventata un marcatore di estraneità nei confronti dell'UE.

Nella gestione della tensione tra confini e aspirazioni di mobilità l'impressione prevalente vede una mancanza di visione e di strategia, ma in realtà alcune decisive scelte politiche sono ben individuabili.

Riguardo a quelle che vengono definite «migrazioni economiche», la scelta dei governi dell'UE (e più in generale del Nord globale) è quella della selezione dei candidati secondo tre criteri, che potremmo definire le tre P: i *passaporti*, i *portafogli*, le *professioni*.

Rispetto ai *passaporti*, va anzitutto osservato che nel mondo questi hanno una capacità ben diversa di aprire le porte di altri paesi. Secondo l'Henley Passport Index, basato sui dati forniti dalla IATA, l'organizzazione internazionale delle compagnie aeree, il passaporto più 'pregiato' è quello del Giappone, che consente di entrare liberamente in 190 paesi su 227. Segue Singapore (189), poi Francia, Germania, Corea del Sud (188). L'Italia si colloca al sesto posto (187), insieme a Danimarca, Finlandia, Spagna e Svezia. In coda alla classifica troviamo invece i paesi con i passaporti più deboli, in grado di consentire l'accesso a un numero ristretto di destinazioni: i passaporti di Afghanistan e Iraq permettono di entrare soltanto in 30 paesi, mentre hanno bisogno di essere corredati di un visto per entrare in 196 paesi. Siria e Somalia hanno documenti di poco migliori, con 32 destinazioni accessibili, mentre il Pakistan arriva a 33. Le disuguaglianze sono quindi profonde, più di 1 a 6 tra i primi e gli ultimi della graduatoria¹.

A livello europeo la selezione degli stranieri relativamente graditi riguarda principalmente il favore accordato ai cittadini dell'Europa Orientale. Si è proceduto anzitutto con l'allargamento dell'UE verso Est: una politica migratoria non dichiarata come tale, che ha concesso a milioni di persone la libertà di circolare e di cercare lavoro nei paesi più prosperi e bisognosi di manodopera, Italia compresa. Con la politica dei visti inoltre si tollera l'ingresso dei cittadini di un numero crescente di paesi europei non comunitari: sotto un governo di centro-destra, Maroni ministro degli Interni, l'Italia nel 2010 ha eliminato l'obbligo del visto per tutti i paesi dell'area balcanica, a partire dall'Albania, per ingressi turistici e per un periodo non superiore a 90 giorni. Il governo Gentiloni nel 2017 l'ha eliminato per l'Ucraina e la Moldova, in ottemperanza a una politica dell'UE che alleggerisce i vincoli all'ingresso per i paesi candidati all'ammissione nell'Unione.

Più in generale si autorizza facilmente l'ingresso dei cittadini di paesi sviluppati o presunti tali, favorendoli rispetto alle chiusure e ai controlli imposti ai cittadini del Sud del mondo. Nel complesso, i governi dell'UE non richiedono il visto ai cittadini di una cinquantina di paesi del mondo. Certo, formalmente si tratta di solito di ingressi per motivi turistici e per periodi inferiori ai tre mesi,

¹ *Internazionale*, n. 1282, 16/22 novembre 2018, 7.

ma come è ormai sufficientemente noto una volta che uno straniero è entrato sul territorio nazionale rimpatriarlo non è operazione né agevole né di poco costo. Per di più, stando alle norme vigenti, una volta espulso potrebbe agevolmente rientrare, eventualmente ricorrendo a un altro passaporto.

Così pure nella gestione caso per caso delle domande di visto, quando è richiesto, gli studi sul tema mostrano che verso l'Est dell'Europa le autorità dell'UE sono più liberali che verso il Sud del mondo (Finotelli, Sciortino 2013). Anche per questa ragione gli immigrati residenti nell'UE oggi sono prevalentemente europei, mentre non sempre lo erano trent'anni fa, quando la cortina di ferro era ancora chiusa. L'europeizzazione dell'immigrazione è stata quindi un risultato ricercato e attivamente perseguito, anche se dichiarato solo in parte.

A proposito dei *portafogli*, i governi autorizzano con favore crescente l'inseadimento degli stranieri che si presentano come investitori. In certi paesi, anche all'interno dell'UE come nei casi di Cipro e Malta, si accorda loro non solo l'ingresso e il soggiorno ma persino la cittadinanza, se investono una certa cifra e assumono una o due persone. Mentre in Italia discutiamo di *ius soli* e *ius sanguinis*, nell'UE è stato introdotto di fatto lo *ius pecuniae*: la facoltà di acquistare la cittadinanza grazie al denaro. Parecchi magnati russi per esempio si sono avvalsi di questa facoltà, aggirando così le sanzioni anti-Putin.

Infine le *professioni*: con uno specifico permesso, la Carta Blu, analoga alla Carta Verde statunitense, l'UE ammette l'ingresso di professionisti di diversi settori. Al di là di questo specifico canale, entrano per ragioni professionali non solo scienziati ed esperti di tecnologie di punta: la circolazione di migranti qualificati, nell'UE come in tutto il Nord del mondo, riguarda soprattutto il personale sanitario. Per esempio in Lombardia già oggi un terzo degli infermieri sono stranieri.

Tra le professioni privilegiate dalle normative figura anche quella di studente. Alcune restrizioni sono intervenute negli ultimi anni, negli USA di Trump, nel Regno Unito della Brexit, occasionalmente anche in paesi come il nostro, quando gli studenti provengono da paesi sospetti o etichettati, come il Bangladesh dopo l'attentato di Dacca o l'Egitto del caso Regeni. In generale però gli studi superiori all'estero sono uno dei pochi canali d'ingresso per i giovani (abbienti) del Sud del mondo. Molti di essi poi in un modo o nell'altro rimangono nei paesi in cui hanno studiato.

La travagliata definizione di un quadro normativo di politica migratoria

Storicamente nell'UE lo sviluppo di un libero mercato del lavoro interno è stato promosso in contrapposizione con una chiusura selettiva nei confronti dei lavoratori esterni. L'accordo di Schengen, stabilito nel 1990, subito dopo la dissoluzione dell'impero sovietico, è considerato la pietra angolare di questa politica. In seguito, il Trattato di Amsterdam (siglato nel 1997, in vigore dal 1999) ha istituito un quadro di comunitarizzazione delle politiche migratorie degli Stati membri, all'interno della concezione più generale dell'UE come un'«area di libertà, sicurezza e giustizia». Il perseguimento di questo disegno si basa su

programmi pluriennali, nell'ambito dei quali gli accordi (*milestones*) di Tampere (1999-2004) hanno fissato tre principali obiettivi: primo, la gestione dei flussi migratori, con riguardo al controllo dei confini e alla lotta contro «l'immigrazione illegale». Secondo, l'equo trattamento dei cittadini extracomunitari, con riferimento alle procedure di ammissione sul territorio dell'UE e all'integrazione sociale. Terzo, i partenariati con i paesi di origine, relativi alla dimensione esterna delle politiche migratorie.

Un altro passo avanti nella definizione di un quadro comunitario di politica migratoria è stato compiuto con il Trattato di Lisbona (siglato nel 2007, in vigore dal 2009), che ha esteso la competenza dell'UE in materia, aggiungendo una serie di principi-base, come la solidarietà tra i paesi membri e il rispetto dei diritti umani: un principio questo in seguito rafforzato dalla Carta dei Diritti Fondamentali del 2009. A sua volta, il codice di Schengen del 2006 ha fissato regole comuni per il movimento delle persone attraverso i confini, rafforzando i controlli alle frontiere esterne dell'UE e quasi abolendo in pratica le frontiere interne tra gli Stati aderenti all'accordo.

L'attuazione di questo quadro normativo si è però rivelata più complessa e travagliata del previsto. Non tutti gli Stati membri hanno accettato di condividere la politica comune dell'UE, mentre alcuni Stati esterni hanno accettato di cooperare su determinati argomenti. In particolare, Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno deciso di adottare solo alcuni elementi delle politiche europee in materia di controllo delle frontiere, mentre dall'esterno Islanda, Norvegia e Svizzera hanno scelto di aderire alle regole di Schengen.

Concludendo, l'obiettivo di una politica migratoria comune dell'UE non è stato finora raggiunto, se non parzialmente. L'attenzione si è concentrata soprattutto sul controllo dei confini e la sicurezza. In quest'area, la cooperazione tra gli Stati membri ha conseguito risultati sostanziosi. Un progresso-chiave è consistito nell'istituzione nel 2004 di un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione nel controllo dei confini esterni dell'UE, comunemente conosciuta come Frontex. La sua capacità operativa è stata rafforzata nel 2011, quando è stata lanciata inoltre la proposta dell'introduzione di un Sistema europeo di sorveglianza dei confini (EUROSUR). A questo apparato di controllo si sono aggiunti nel 2007 i RABITs (Rapid Intervention Teams), incaricati di fornire assistenza agli Stati membri in caso di crisi ai confini esterni. Per completare il quadro, una strategia dell'UE «per lo sradicamento del traffico di esseri umani» (2012-2016) è stata adottata dal Consiglio dell'Ue nel 2010.

In sintesi, gli Stati membri dell'UE non stanno perdendo il controllo sui flussi migratori, come a volte si sostiene, ma si stanno rapidamente adattando alle pressioni interne ed esterne ricorrendo a una combinazione di nuove misure finalizzate a porre sotto controllo l'immigrazione indesiderata. Tra queste rientra lo sforzo d'integrazione tra controlli esterni e interni (Ambrosini 2014). I controlli esterni riguardano la sorveglianza dei confini e le misure collegate, come le politiche dei visti, gli accordi di riammissione, la cooperazione con i paesi di transito e la pressione sui vettori internazionali. I controlli interni invece attono a quattro ambiti: l'esclusione dai servizi pubblici, come l'edilizia sociale o

le cure mediche non urgenti; le misure d'identificazione; la detenzione ed espulsione degli immigrati in condizione irregolare; i controlli sul mercato del lavoro. Sono in generale più difficili, perché colpiscono interessi interni (come le attività economiche), possono minacciare diritti fondamentali e richiedono la cooperazione di altri attori, come le autorità locali, i servizi di welfare e i professionisti di questi settori (medici, assistenti sociali, insegnanti...) (Broeders, Engbersen 2007). Anche in questo campo tuttavia i governi nazionali hanno assunto diverse iniziative per escludere, espellere, scoraggiare gli immigrati non autorizzati.

Al contrario, le politiche di ammissione di nuovi residenti, l'integrazione sociale degli immigrati e la protezione dei diritti umani non hanno compiuto i medesimi progressi, avendo incontrato una fiera resistenza da parte degli Stati membri. I governi nazionali hanno difeso le loro prerogative in materia, e le istituzioni dell'UE hanno ampiamente fallito nel tentativo di stabilire regole e politiche comuni. La politica risultante si rivela quindi sbilanciata in favore delle misure di sicurezza. Gli ambiti in cui la cooperazione intergovernativa ha raggiunto i maggiori successi sono quelli della lotta contro l'immigrazione non desiderata: il Consiglio dell'UE ha adottato varie direttive su questioni come il traffico di esseri umani, la responsabilità dei trasportatori, il mutuo riconoscimento delle decisioni sulle espulsioni, l'assistenza in caso di transito nelle espulsioni per via aerea, le sanzioni contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

L'immagine della «Fortezza Europa» si è pertanto impressa nel discorso pubblico e nell'immaginario collettivo, anche oltre la sua effettiva capacità di raggiungere gli obiettivi dichiarati: l'immigrazione irregolare è tutt'altro che scomparsa (Ambrosini 2018).

Integrazione 'civica' e contrasto delle discriminazioni

Il secondo ambito delle politiche dell'immigrazione nell'UE si riferisce all'integrazione sociale degli immigrati e all'accesso alla cittadinanza. Qui, nonostante i limiti e ritardi già ricordati, alcuni progressi sono stati conseguiti, soprattutto mediante l'adattamento delle legislazioni nazionali. Uno di questi è lo sviluppo di legislazioni tolleranti nei confronti della doppia cittadinanza, una tendenza che vede gli Stati dell'UE all'avanguardia di un processo globale, che comprende attualmente più di cento paesi del mondo: un rapido e impressionante sviluppo, se si considera che per lungo tempo la doppia cittadinanza è stata vista con sospetto dagli Stati nazionali (Brøndsted Sejersen 2008).

Al vertice di Tampere inoltre i governi hanno aderito al principio di riconoscere agli immigrati extra-comunitari diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'UE, anche se questi impegni sono stati attuati lentamente e fra molte difficoltà.

Si può osservare altresì una certa convergenza negli approcci europei all'integrazione degli immigrati internazionali. A partire dall'Olanda, in precedenza portabandiera dell'approccio multiculturalista, una nuova domanda di «integrazione civica» è diventata un tratto comune delle politiche in materia, come mostra l'accordo del 2004 del Consiglio Europeo sui «principi basilari comuni»

(Consiglio UE 2004). Agli immigrati neo-arrivati è ora richiesto di frequentare corsi specifici per imparare la lingua nazionale, di acquisire una conoscenza basilare di costituzioni, leggi e vicende storiche dei paesi di destinazione, di dichiarare esplicitamente di accettare le regole delle democrazie liberali, di mostrare lealtà nei confronti del paese in cui chiedono di stabilirsi. Accordi specifici, come il «contratto d'integrazione» in Francia e in Italia, mirano a conferire una veste contrattuale a questo complesso di obblighi.

Un altro aspetto dell'integrazione civica riguarda l'autosufficienza economica: gli Stati si propongono come compito principale quello di rendere gli immigrati più indipendenti dagli Stati stessi (Joppke 2007).

La convergenza delle politiche dell'UE per l'integrazione degli immigrati ha però un contrappunto più liberale: l'accordo del 2004 stabilisce anche l'impegno nei confronti dell'uguaglianza di trattamento e della non discriminazione, non solo per i cittadini dei paesi membri dell'UE, ma anche per gli immigrati extracomunitari. Un altro principio-base afferma che «l'accesso da parte degli immigrati alle istituzioni, così come ai beni e servizi pubblici e privati, su basi di uguaglianza con i cittadini nazionali e con modalità non discriminatorie è un fondamento cruciale per una migliore integrazione» (Consiglio UE 2004, 21). In sintesi, l'integrazione civica e le misure anti-discriminatorie sono i due pilastri delle politiche dell'UE per l'integrazione degli immigrati adottate negli ultimi due decenni (Joppke 2016).

La «crisi dei rifugiati» e l'arroccamento dell'Unione Europea

I conflitti degli ultimi anni hanno provocato la fuga di milioni di persone in cerca di asilo, mentre è crollata la rete di alleanze con i regimi autoritari che proteggevano di fatto i confini meridionali dell'UE. Di conseguenza, oltre ai profughi dei conflitti mediorientali, sono aumentati i flussi provenienti dall'Africa sub-sahariana. Qui le motivazioni umanitarie si mescolano con altri fattori, ma essendo l'asilo pressoché l'unica porta di accesso legale al territorio dell'UE dal Sud del mondo anche i flussi definiti «misti» si traducono in domande di protezione internazionale.

I naufragi e la perdita di vite umane nel Mediterraneo, probabilmente il mare più attraversato e sorvegliato al mondo, hanno ripetutamente scioccato le opinioni pubbliche europee. I timori di invasioni e le minacce terroristiche hanno però prevalso nel tempo, rafforzando la richiesta di chiusure e respingimenti. I partiti anti-establishment ne hanno tratto vantaggio, ma anche i governi e le forze politiche tradizionali hanno gradualmente aderito a queste richieste: più apertamente nell'Europa centro-orientale, in forme più moderate e con diverse accentuazioni interne nell'Europa occidentale.

Per inquadrare la questione, va ricordato che in realtà, secondo i dati prodotti dall'UNHCR (2018) l'85% delle persone in cerca di asilo al di fuori dei propri confini (23 milioni su 68,5 milioni complessivi di rifugiati nel 2017) trova accoglienza in paesi del terzo mondo. Circa 40 milioni sono sfollati interni, accolti in altre regioni dello stesso paese, 5,4 milioni i palestinesi assistiti da un'altra

agenzia dell'ONU. Soltanto il 13% arriva nell'UE. L'unico paese europeo che compare tra i primi dieci paesi di accoglienza di rifugiati è la Germania, collocata peraltro dietro il piccolo Libano.

La percezione dell'opinione pubblica e dei mass-media è però un'altra, e la politica si deve misurare con questa.

Come è noto, il pilastro delle politiche dell'UE sull'asilo è rappresentato dalle convenzioni di Dublino, in cui si prevede che il primo paese d'ingresso dei richiedenti asilo deve identificarli, fornire loro la necessaria assistenza e valutare la loro istanza di protezione internazionale. Questi accordi comportano almeno due problemi. In primo luogo, non tengono conto delle aspirazioni e dei legami dei rifugiati, che spesso vorrebbero ricostruire la loro vita in un paese diverso da quello di primo approdo. In secondo luogo, scaricano il peso dell'accoglienza su alcuni paesi dell'Europa meridionale, segnatamente la Grecia e l'Italia. Questi paesi tradizionalmente agivano da ponte, favorendo il passaggio dei richiedenti asilo verso l'interno dell'Europa. Negli ultimi anni questa politica implicita è stata attivamente contrastata dai paesi confinanti ricorrendo a diversi strumenti: costruzione di barriere nell'Europa centro-orientale, reintroduzione di controlli ai confini, rimando dei richiedenti asilo al primo paese di ingresso ai sensi delle convenzioni di Dublino. Soprattutto, Italia e Grecia sono state costrette a introdurre nel 2015 i cosiddetti hotspots per identificare all'arrivo i richiedenti asilo, registrarli e raccogliere le impronte digitali. Gli accordi prevedevano in cambio un ricollocamento di parte dei rifugiati in altri paesi europei, ma hanno incontrato un sostanziale fallimento, non solo per l'opposizione del gruppo di Visegrad. In tutto soltanto 13.000 rifugiati sono stati ricollocati, finché nel 2018 il progetto è stato ingloriosamente abbandonato.

Sottoposta alle pressioni sopra richiamate, l'UE insieme ai governi nazionali ha compiuto nel 2016 una sorta di rovesciamento delle politiche sul fronte dell'accoglienza dei rifugiati. Nel marzo 2016 l'UE, sotto la regia tedesca, ha firmato un controverso accordo con la Turchia per bloccare gli arrivi dalla Siria, malgrado le proteste delle organizzazioni umanitarie. In cambio ha promesso ad Ankara cospicui fondi, l'abolizione del visto per l'ingresso dei cittadini turchi sul territorio UE e soprattutto l'accelerazione delle trattative per l'ingresso della Turchia nell'Unione. Il successivo sconvolgimento politico della Turchia, con il fallito colpo di Stato del 15 luglio e la svolta autoritaria del presidente Erdogan non hanno bloccato l'attuazione dell'accordo dal lato turco. Le organizzazioni umanitarie hanno continuato a denunciare l'impossibilità di presentare domanda di asilo dopo l'approdo sulle isole greche, la definizione della Turchia come paese sicuro senza un chiaro impegno nel garantire ai rifugiati i servizi di base, la mancanza di dispositivi di monitoraggio sulle condizioni di accoglienza. Amnesty International, a un anno di distanza dall'accordo, ha parlato dell'«anno europeo della vergogna»².

² <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>> (2019-06-30).

Gli accordi con paesi terzi d'altronde non sono un fatto nuovo, e formano una strategia che già nel 2014 Amnesty International ha definito «esternalizzazione verso paesi terzi del controllo delle migrazioni». Si può affermare che nell'ultimo periodo l'UE ha rafforzato questa politica, estendendola dal controllo dell'immigrazione non autorizzata al controllo del transito delle persone in cerca di asilo.

A dispetto delle critiche degli attori umanitari, l'UE e i governi nazionali hanno replicato la medesima politica nella gestione degli arrivi dall'Africa, prima con il Niger e poi con la Libia. In modo particolare il nostro governo con l'accordo del marzo 2017 con Tripoli, il riarmo della guardia costiera libica, le azioni contro le ONG impegnate nei salvataggi in mare, i finanziamenti alle autorità locali dei porti d'imbarco, ha riproposto il vecchio ruolo della Libia come guardia di confine esterna a protezione del nostro paese contro arrivi indesiderati. L'aver consegnato i richiedenti asilo al governo di un paese che non ha firmato le convenzioni internazionali sulla protezione dei rifugiati, sollevando soltanto dopo la firma degli accordi la questione delle condizioni di vita nei centri di detenzione in Libia, rivela su quali priorità si sia mossa la strategia italiana ed europea.

Se il successo di questa politica si misura in termini di volume di arrivi, indubbiamente questa strategia per ora si è dimostrata efficace. Dimostra tra l'altro che non era in atto nessuna invasione, se è stato così facile bloccarla. Se i criteri si allargano alla protezione dei diritti umani, il bilancio diventa più fosco.

Quali politiche migratorie per quale Unione Europea?

Va ribadito che gli immigrati sono una popolazione sempre più composita, tanto che parlare di immigrati e di politiche migratorie in termini generali risulta fuorviante. È vero comunque che le questioni riconducibili all'immigrazione si sono rivelate negli ultimi anni tra le più controverse e su cui è risultato più difficile giungere a soluzioni condivise e praticabili. Hanno anzi avuto un peso non indifferente nella scelta traumatica della Brexit.

In termini sintetici, l'UE nei prossimi anni sarà chiamata ad assumere scelte politiche impegnative su tre tematiche. La prima è quella delle condizioni di ingresso, con particolare riferimento all'immigrazione per lavoro. Acquisita l'accoglienza positiva per gli immigrati qualificati e almeno in parte per altre categorie come gli studenti, la questione più rilevante riguarda l'apertura di nuove possibilità di accesso per lavoratori meno qualificati. La Germania ha ribadito il proprio ruolo-pilota nell'autunno 2018 varando un'apertura per gli immigrati dotati di certificati di formazione professionale, ossia con qualifiche medio-basse.

La seconda tematica riguarda l'integrazione degli immigrati insediati sul territorio dell'UE. Qui malgrado i progressi nell'ambito dei diritti sociali i ritardi sono particolarmente evidenti, come pure le resistenze degli Stati membri a cedere sovranità su questioni che hanno a che fare con l'identità nazionale, la storia e la rappresentazione delle comunità politiche. Un'UE più integrata e socialmente coesa non potrà però evitare di porsi questioni come quelle di una maggiore armonizzazione dei criteri di naturalizzazione e di accesso al voto locale, soprattutto nei riguardi delle seconde generazioni di origine immigrata.

La terza grande arena di discussione concerne la questione dell'asilo e coinvolge la solidarietà interna all'UE. Le convenzioni di Dublino sono da tempo in discussione, e la soluzione dell'esternalizzazione dei controlli e degli obblighi di accoglienza non risponde agli standard di civiltà giuridica che l'UE rivendica con orgoglio. L'idea della flessibilità nell'attuazione dei principi di solidarietà e di tutela dei diritti umani sostenuta dai paesi del gruppo di Visegrad (ma in modo più opaco anche da altri) sta ingenerando un paradosso potenzialmente distruttivo per il progetto europeo: siamo in presenza di un'Unione rigidissima in materia di regole economiche, dalle banche alle quote latte, ma molto elastica e in fin dei conti pressoché silente quando sono in gioco diritti umani fondamentali.

Riferimenti bibliografici

- Alpes, M.J. 2013. "Law and the credibility of migration brokers. The case of emigration dynamics in Cameroon". *IMI Working Papers Series* 80: 1-16.
- Ambrosini, M. 2017. *Migrazioni*. Milano: EGEA.
- Ambrosini, M. 2018. *Irregular immigration in Southern Europe. Actors, dynamics and governance*. Cham: Palgrave.
- Ambrosini, M. 2014. *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*. Assisi: Cittadella.
- Belloni, M. 2016a. "Crossing the border, blurring the boundaries: alternative views on human smuggling from the Horn of Africa to Europe". *AllegraLab*, 4 april, 2016. <<https://allegralaboratory.net/crossing-the-border-blurring-the-boundaries-alternative-views-on-human-smuggling-from-the-horn-of-africa-to-europe/>> (2019-06-30).
- Belloni, M. 2016b. "My Uncle Cannot Say "No" if I Reach Libya': Unpacking the Social Dynamics of Border-Crossing Among Eritreans Heading to Europe". *Human Geography* 9 (2): 47-56.
- Broeders, D., Engbersen, G. 2007. "The Fight Against Illegal Migration. Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies". *American Behavioral Scientist* 12: 1592-609.
- Brøndsted Sejersen, T. 2008. "«I Vow to Thee My Countries». The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century", *International Migration Review* 42 (3): 523-49.
- Caritas-Migrantes. 2018. *XXVII Rapporto Immigrazione 2017-2018. Un nuovo linguaggio per le migrazioni*. Todi: Tau editrice.
- Castles, S., de Haas, H., Miller, M. 2014⁵. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern world*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan.
- Consiglio dell'Unione Europea. 2004. "Immigrant Integration Policy in the European Union". Bruxelles, 19 november, 2004. 14615/04 (Presse 321).
- de Haas, H., Natter, K., Vezzoli, S. 2018. "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies". *International Migration Review* 52 (2): 324-67.
- Faist, T. 2013. "The mobility turn: a new paradigm for the social sciences?". *Ethnic and Racial Studies* 36 (11): 1637-46.
- Ferrera, M. 2012. "The New Spatial Politics of Welfare in the EU". In *The Politics of the New Welfare State*, a cura di G. Bonoli e D. Natali, 256-85. Oxford: Oxford University Press.

- Finotelli, C., Sciortino, G. 2013. "Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control". *Perspectives on European Politics and Society* 14 (1): 80-101.
- IDOS 2018. *Immigrazione. Dossier statistico 2018*, Roma: IDOS.
- Joppke, C. 2007. "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics* 1: 1-22.
- Joppke, C. 2016. "After Multiculturalism: Neo-Assimilationist Policies in Europe?". In *Europe: No Migrant's land*, a cura di M. Ambrosini, 69-87. Milano: ISPI.
- Triandafyllidou, A., Gropas, R. a cura di. 2014. *European immigration. A sourcebook*. Farnham: Ashgate.
- UNHCR. 2018. *Global trends. Forced Displacement in 2017*. Geneva.