



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Sociologia
e Ricerca Sociale

Corso di Laurea triennale in Studi Internazionali

La sfida posta dai flussi migratori di massa tra responsabilità nazionali e dell'UE

Il caso italiano-tunisino del 2011

Prof. Davide Strazzari

Claudia Zugno

Anno Accademico 2013/2014

Indice

- Introduzione..... p. 1

- CAPITOLO I. Il diritto di asilo costituzionale e le sue declinazioni nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano..... p. 3

- CAPITOLO II. L'emergenza sbarchi a Lampedusa e le risposte alla crisi: lo stato di emergenza umanitaria ed il lancio di Hermes 2011..... p. 15

- CAPITOLO III. L'intesa tra Roma e Tunisi: l'attivazione della protezione temporanea e la disputa franco-italiana sulla libera circolazione..... p. 25

- Conclusioni..... p. 35

- Bibliografia..... p. 37

Introduzione

A partire dai primi mesi del 2011 l'Italia è stata interessata da un numero eccezionale di sbarchi di migranti provenienti dai Paesi situati dalla parte opposta del Mediterraneo: i focolai di tensione generati dalle Primavere arabe stavano infatti spingendo migliaia di cittadini nordafricani, in particolare libici e tunisini, verso le nostre coste, nella speranza di trovare accoglienza e, con essa, la possibilità di ricostruire la propria vita in un Paese stabile e democratico. Il presente elaborato si propone di analizzare i tratti principali della vicenda, valutando da un punto di vista prevalentemente giuridico la gestione della crisi e la legittimità delle azioni poste in essere dai governi dei vari Paesi coinvolti.

La vicenda affrontata risulta tanto più interessante in quanto si tratta di un tema attuale sotto ogni aspetto della questione: ancora oggi, a tre anni di distanza dagli avvenimenti analizzati, il problema dei pressoché quotidiani sbarchi di migranti sulle coste del nostro Paese non è risolto, continuando dunque ad avere conseguenze drammatiche, in particolare sulla pelle di quanti fuggono da regioni devastate da guerre civili e violenze. Ciò che manca di fronte ad una tanto pressante necessità è una soluzione concertata e concreta; concertata in quanto gli stati interessati dal massiccio afflusso di migranti provenienti da Paesi terzi rappresentano spesso soltanto una zona di transito in qualità di frontiere esterne dell'Unione Europea, una sorta di confine da oltrepassare per giungere a qualche altro dei ventotto stati membri, in questo senso interessati e pertanto responsabili anch'essi della gestione dell'afflusso; concreta perché occorre quindi stabilire una strategia che miri non soltanto a risolvere il problema nelle sue manifestazioni *hic et nunc*, ma che sia dotata di un respiro ed una visuale più ampi per evitare di ritrovarsi ripetutamente impreparati di fronte a situazioni analoghe.

L'elaborato passerà in rassegna nel primo capitolo le diverse forme di protezione internazionale previste dall'ordinamento giuridico italiano in concomitanza con la legislazione comunitaria.

Il secondo capitolo esaminerà la reazione da parte del governo alla crisi sull'isola di Lampedusa e le strategie messe in atto per far fronte alla situazione.

Nel terzo capitolo verrà analizzato l'accordo siglato dall'Italia con la Tunisia e la conseguente presa di posizione francese.

Seguiranno infine alcune considerazioni conclusive in merito alla vicenda e al ruolo svolto in particolare dall'Unione Europea.

CAPITOLO I. Il diritto di asilo costituzionale e le sue declinazioni nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano

Nel panorama dell'ordinamento normativo italiano, il diritto all'asilo per quanti decidano di chiedere protezione nel nostro Paese perché in fuga dai rispettivi stati di cittadinanza o – nel caso degli apolidi – residenza abituale, costituisce una garanzia sancita dalla Costituzione. Al comma 3 dell'articolo 10 il Testo recita infatti che «[l]o straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Presupposto del diritto in questione è quindi che nel Paese d'origine vi sia un *effettivo* mancato riconoscimento delle garanzie previste dal nostro testo costituzionale: ciò «implica che per l'acquisto del diritto sia sufficiente l'impedimento *di fatto* [enfasi aggiunta] delle libertà fondamentali, quand'anche esse siano formalmente riconosciute nell'ordinamento estero»¹. Da tale tutela sono esclusi quanti si trovino ad essere «perseguiti in forme legali nel loro Paese per aver tentato un sovvertimento dell'ordine costituzionale, sempreché si tratti di Cost[ituzione] democratica»².

In riferimento alla riserva di legge posta in chiusura del comma del citato articolo si è a lungo dibattuto circa l'essenza programmatica o precettiva del diritto d'asilo, giungendo infine a sposare la tesi secondo cui il riconoscimento del medesimo dia luogo ad un diritto soggettivo perfetto³: vale a dire dunque che esso gode di applicabilità diretta, garantendo in capo al richiedente un potere immediato per la sua realizzazione e costituendo un obbligo per lo stato e la collettività. Tale aspetto pone il titolare del diritto di asilo in una posizione agevolata, in quanto la sua condizione «si configura come una deroga, più favorevole allo

1 Bin, R. e R. Bartole (2008), *Commentario breve alla Costituzione. Seconda edizione*, p. 86, Padova, CEDAM, 2008.

2 Bin, R. e R. Bartole (2008), *ibid.*, p. 86.

3 Bin, R. e R. Bartole (2008), *ibid.*, p. 85.

straniero, rispetto alla condizione giuridica ordinaria degli stranieri»⁴. Ai fini della presentazione della domanda per l'ottenimento della tutela in esame è necessario che il potenziale richiedente abbia diritto all'accesso al territorio italiano e a soggiornarvi (diritti derivanti rispettivamente dal principio di *non-refoulement* e dal divieto di espulsione, e che costituiscono il contenuto necessario del diritto d'asilo)⁵; all'avanzamento della richiesta consegue l'ottenimento del permesso di soggiorno temporaneo nel Paese (c.d. asilo provvisorio), sostituito quindi dal permesso di asilo a tempo indeterminato nel caso di accoglimento della domanda⁶.

Come accennato, il testo costituzionale prevede che a regolamentare standard e contenuti relativi al riconoscimento del diritto d'asilo sia la legge; tuttavia «una forma di completa attuazione»⁷ delle tutele relative ai richiedenti asilo viene raggiunta nell'ordinamento italiano solamente sessant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con il recepimento delle direttive comunitarie cosiddette «Qualifiche» e «Procedure»⁸. Queste ultime si inseriscono nel solco di un percorso intrapreso dall'Unione Europea all'inizio degli anni '90: la materia del diritto d'asilo inizia infatti a figurare tra le facoltà dell'UE a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, che inserisce tale competenza all'interno del

4 Bonetti, P. (2011), *Diritti fondamentali degli stranieri*, in «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it/index.htm>, 2011.

5 Bonetti, P. (2008), *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, pp. 17-18, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», X, 1-2008, Franco Angeli Editore.

Il principio di *non-refoulement*, ovvero di non respingimento, ed il divieto di espulsione sono sanciti dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 (l'Italia ha aderito alla Convenzione, ratificandola – ai sensi dell'art. 10, co. 1, Cost. – con la legge 722 del 24 luglio 1954). Essa recita infatti all'articolo 33, comma 1, che «[n]essuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche».

6 Bonetti, P. (2011), *cit.*, <http://www.altrodiritto.unifi.it/index.htm>.

7 Bonetti, P. (2008), *cit.*, p.14.

8 Bonetti, P. (2008), *ibid.*, p.14.

Le direttive in questione sono rispettivamente la 2004/83/CE (Qualifiche; recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 251/2007) e la 2005/85/CE (Procedure; recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 25/2008).

pilastro Giustizia e Affari Interni (GAI, c.d. Terzo pilastro); ma l'applicazione del metodo intergovernativo, secondo le modalità previste per il Terzo pilastro, appunto, conduce ad uno scarso livello di cooperazione in materia tra gli stati membri: da qui la decisione di inserire le tematiche inerenti diritto d'asilo, visti, immigrazione *et alia* tra le competenze della Comunità Europea (Trattato di Amsterdam del 1997), collocandola «nell'ambito della istituzione progressiva di uno *'spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra gli Stati membri'*»⁹. Il Trattato di Amsterdam concepisce quella del diritto d'asilo come una competenza concorrente, che consente dunque ai Paesi membri di legiferare in materia fintantoché non sia l'UE ad intervenire nel merito, secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità¹⁰: le prime vere basi politiche e programmatiche nel senso della creazione di un sistema di asilo comune a tutta l'Unione vengono dettate con il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999¹¹. La strategia posta in essere al fine del raggiungimento di tale obiettivo si compone di più fasi, mirando in un primo momento (1999-2005) ad «armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri in materia di asilo con l'adozione di standards comuni relativi alla definizione di rifugiato e di altre forme di protezione internazionale, al sistema di accoglienza ed alle procedure»¹², quindi (2005-2009) alla creazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) con procedure e *status* comuni ed uniformi per i rifugiati «superando gli elementi di criticità del sistema basato su norme minime»¹³, per arrivare successivamente ad introdurre il concetto vero e proprio di asilo

9 Morandi, N. e P. Bonetti (2012), *La protezione sussidiaria*, p. 2, scheda pratica ASGI in «Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione», <http://www.asgi.it/>, aggiornata all'11 marzo 2012.

10 Morandi, N. e P. Bonetti (2012), *ibid.*, p. 2, <http://www.asgi.it/>.

I principi di sussidiarietà e proporzionalità (rispettivamente: art. 5, co. 3 e co. 4, Trattato sull'Unione Europea) stabiliscono rispettivamente che l'UE intervenga in un settore che non costituisce una sua competenza esclusiva laddove ciò contribuisca ad un miglior conseguimento degli obiettivi prefissati rispetto ad azioni volte in tal senso effettuate a livello centrale o regionale o locale, e che la portata dell'intervento dell'UE sia limitata a quanto necessario al fine del raggiungimento dello scopo preposto.

11 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *Lo status di rifugiato*, p. 5, scheda pratica ASGI in «Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione», <http://www.asgi.it/>, aggiornata al 5 febbraio 2013.

12 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, p. 5, <http://www.asgi.it/>.

13 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, p. 5, <http://www.asgi.it/>.

europeo con il Trattato di Lisbona¹⁴ (entrato in vigore l'1 dicembre 2009).

Le direttive cui si è precedentemente accennato si inseriscono pertanto nella prima fase della strategia europea in materia di asilo; il loro recepimento all'interno del quadro normativo italiano dà dunque effettiva attuazione al diritto sancito dal comma 3 dell'articolo 10 della Costituzione istituendo tre forme di declinazione dello stesso: lo *status* di rifugiato (già previsto dalla legislazione grazie alla ratifica della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati) e quello di protezione sussidiaria (anch'esso costituente una forma di protezione internazionale); a queste bisogna aggiungere la protezione umanitaria (riconosciuta soltanto in Italia) e la protezione temporanea (prevista sia dall'ordinamento italiano sia da quello comunitario)¹⁵.

Lo *status* di rifugiato

Procedendo ad un'analisi nell'ordine di presentazione, è opportuno mettere in luce anzitutto come il riconoscimento dello *status* di rifugiato costituisca la forma di tutela più forte prevista dall'ordinamento italiano¹⁶; la Convenzione del 1951 definisce rifugiato chi,

temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra¹⁷.

14 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, p. 5, <http://www.asgi.it/>.

15 Bonetti, P. (2008), *cit.*, p. 19.

16 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *cit.*, p. 2, <http://www.asgi.it/>.

17 Articolo 1, lettera A), comma 2 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati. Originariamente la definizione prevedeva il limite temporale per «avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951»; detto limite temporale è stato in seguito eliminato dall'articolo 1, comma 2, del Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati adottato a New York il 31 gennaio 1967, «[c]onsiderato che nuove categorie di rifugiati sono apparse dopo la adozione della Convenzione e che, di conseguenza, tali rifugiati non possono rientrare nei termini della Convenzione», e che «è auspicabile che lo stesso *status* si applichi a tutti i rifugiati definiti come tali dalla Convenzione, senza che sia tenuto conto della data limite del 1° gennaio 1951» (*considerando* 2 e 3 del Protocollo di New York).

Gli elementi cruciali che emergono da tale definizione sono dunque il timore fondato di essere oggetto di una persecuzione, l'impossibilità o la non volontà di avvalersi della protezione dello stato di cittadinanza o residenza, la presenza fuori da questo. Il primo di detti elementi, il *timore fondato*, presenta due componenti: una soggettiva, che fa riferimento alla sfera per così dire emotiva (la paura), ed una oggettiva, che mira al necessario inserimento della precedente in un contesto che vi attribuisca delle valide ragioni di sussistenza, date dalle circostanze esterne che giustificano, appunto, il timore; tale paura «è per sua stessa natura rivolt[a] verso il futuro»¹⁸, per cui non risulta strettamente necessario che il soggetto sia già stato vittima di persecuzioni al fine del riconoscimento della condizione di rifugiato: è invece essenziale che questi dimostri di avere buone ragioni per ritenere che vi sia un rischio legato alla sua situazione presente e prossima, e che dunque il ritorno e la permanenza nel Paese d'origine comportino un pericolo per la sua persona. La *persecuzione* da cui questo timore deriva è intesa come minaccia al diritto alla vita e alla libertà personale, l'essere oggetto di atti di grave violazione dei diritti umani per cause derivanti da discriminazioni razziali, religiose, sociali, politiche; essa è determinata sia sulla base della gravità degli atti denunciati – che rientrano tra quelli esemplificati all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 251/2007 (di recepimento della direttiva 2004/83/CE), sia in riferimento alla pluralità di questi, secondo quanto sancito al comma 1 del medesimo articolo¹⁹. Per quanto riguarda invece l'*impossibilità o non volontà* di avvalersi della protezione dello stato di cittadinanza o residenza, vi sono nuovamente in gioco ragioni oggettive, che rendono inattuabile tale ipotesi, e soggettive, derivanti dal timore fondato di cui sopra; al fine di stabilire se i soggetti aventi le capacità di garantire protezione, quali partiti ed organizzazioni dotati di

18 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *cit.*, pp. 9-10, <http://www.asgi.it/>.

19 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, pp. 12-13, <http://www.asgi.it/>.

controllo sul territorio del Paese o di una sua parte – oltreché naturalmente le istituzioni statali – possano effettivamente garantirla, è necessario valutarne effettività e durabilità nel tempo, e soprattutto la volontà e la capacità dei medesimi di far rispettare lo stato di diritto²⁰. Infine la presenza *al di fuori* del Paese di cittadinanza o residenza abituale costituisce l'elemento essenziale allo scopo della presentazione di domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato: a questo proposito non ha importanza se il trovarsi al di fuori del proprio stato sia susseguente od antecedente al sorgere del «timore fondato»; nel secondo caso si parla di rifugiato *sur place*: in questa circostanza il rischio di persecuzione può sorgere in quanto conseguenza di sconvolgimenti avvenuti o di azioni commesse dopo aver lasciato il Paese di origine²¹. Poiché il verificarsi di quest'ultima ipotesi può nascondere in realtà l'intento premeditato ed appositamente conseguito da parte del richiedente di creare le condizioni per l'ottenimento dello *status* di rifugiato mediante azioni volte in tal senso, la direttiva Qualifiche (art. 5, co. 3) prevede la possibilità di bocciare la domanda in questione qualora una simile circostanza venga verificata, tuttavia il decreto legislativo con cui tale atto è recepito nella legislazione italiana non presenta la possibilità di disamina di quest'eventualità al momento della valutazione²². Nei casi di valutazione positiva della richiesta per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, viene rilasciato il permesso di soggiorno per asilo, avente durata di cinque anni e rinnovabile; insieme a questo viene inoltre consegnato un documento di viaggio della medesima validità per i viaggi al di fuori del territorio nazionale (art. 24, co. 1, d.lgs. 251/2007): esso consente al titolare la libera circolazione all'interno dei Paesi dell'area Schengen e, accompagnato laddove necessario da altri requisiti eventualmente previsti, degli stati

20 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, pp. 26-27, <http://www.asgi.it/>.

21 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, pp. 27-28, <http://www.asgi.it/>.

22 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, p. 28, <http://www.asgi.it/>.

aderenti alla Convenzione di Ginevra del 1951²³.

La protezione sussidiaria

Con l'adozione della direttiva 2004/83/CE, l'ordinamento comunitario, e di conseguenza degli stati membri, introduce il concetto di *protezione internazionale*: alla base dell'atto in questione vi è la necessità, oltre all'intento visto precedentemente di procedere nel senso dell'uniformare le legislazioni nazionali, di garantire una forma di tutela anche a quanti, benché privi degli specifici requisiti previsti per il riconoscimento della condizione di rifugiato, si possano considerare «meritevoli di protezione ai sensi della normativa internazionale»²⁴, coprendo specificamente il caso del richiedente «nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che [...] correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno» tornando nel Paese di origine o dimora abituale (art. 2, lett. e), direttiva 2004/83/CE). Allo *status* già analizzato viene quindi affiancato quello di avente diritto alla protezione sussidiaria: poiché il concetto di protezione internazionale comprende sia l'uno sia l'altra, la direttiva Qualifiche prevede che sia presentata da parte del richiedente un'unica domanda di *protezione internazionale*, senza precisare se essa venga avanzata ai fini del riconoscimento di una specifica condizione tra le due: il riconoscimento dell'una o dell'altra spetta all'organo cui compete la valutazione a seconda della personale situazione del richiedente²⁵. Le ragioni per l'attribuzione dello *status* di protezione sussidiaria sono definite all'articolo 15 della direttiva, che individua la possibilità di soffrire un *grave danno* nella condanna o esecuzione della pena di morte, in torture, pene e trattamenti contrari al senso di umanità, nella minaccia alla vita subita nelle vesti di civile in situazioni

23 Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *ibid.*, p. 44, <http://www.asgi.it/>.

24 Morandi, N. e P. Bonetti (2012), *cit.*, p. 6, <http://www.asgi.it/>.

25 Bonetti, P. (2008), *cit.*, p. 27.

di conflitto armato interno o internazionale caratterizzato da violenza indiscriminata. Sono dunque esemplificati sia motivi di carattere strettamente individuale, come la pena di morte, sia rischi che prescindono dalla specifica identità del richiedente, quali quelli connessi alle situazioni di conflitto, con inoltre un importante rimando alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, i cui articoli 3 e 15 sanciscono la proibizione del ricorso alla tortura e a «pene o trattamenti inumani o degradanti» in maniera inderogabile²⁶. Infine il permesso di soggiorno rilasciato dietro riconoscimento del diritto alla protezione sussidiaria ha validità di tre anni, rinnovabile in seguito alla verifica del permanere della necessità di tutela e convertibile in un permesso di soggiorno per motivi lavorativi laddove ne sussistano i requisiti (art. 23, co. 2, d.lgs. 251/2007); nei casi in cui risulti impossibile ottenere il passaporto nazionale del Paese di provenienza, il permesso di soggiorno è accompagnato da un titolo di viaggio per stranieri che consente la libera circolazione all'interno dell'area Schengen.

La protezione umanitaria

L'ordinamento giuridico italiano prevede un'altra forma di tutela non contemplata nell'ambito del diritto comunitario: la protezione umanitaria; essa viene presa in considerazione «nei casi in cui [la Commissione territoriale, ovvero l'organo preposto all'esame delle richieste di tutela] non accolga la domanda di protezione e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario» o che risultino «da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano» (rispettivamente: art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008, e art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998) che impongano di non respingere il richiedente al

²⁶ La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è stata ratificata dall'Italia con la legge 848/1955 ed è inoltre riconosciuta alla pari dei trattati sul piano delle fonti del diritto comunitario sin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Paese di provenienza. La mancanza di contenuti più specifici in merito porta a far rientrare nella categoria degli aventi diritto alla protezione umanitaria coloro ai quali non siano riconosciute, per mancanza dei requisiti necessari, le forme di tutela analizzate in precedenza, ma che per ragioni di «vulnerabilità personale [...] oppure situazioni di grave instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie o disastri naturali o ambientali»²⁷ necessitano di una qualche garanzia, che si traduce nel rilascio di un permesso di soggiorno le cui validità e durata variano a seconda delle ragioni che ne hanno fatta sorgere l'esigenza.

La protezione temporanea

Pur con le loro specificità, tutte le forme di protezione passate in rassegna fino ad ora presentano alcune caratteristiche comuni: in primo luogo la loro natura declaratoria, e non costitutiva dello *status* del richiedente, quindi il loro carattere temporaneo, che le rende soggette alle possibilità di cessazione o revoca qualora i presupposti alla base del conferimento vengano meno o si verificano circostanze per cui decada il diritto alla protezione, infine la peculiarità di costituire delle garanzie individuali, ovverosia che mirano alla tutela del singolo soggetto. A questo proposito si pone pertanto il problema del da farsi di fronte a situazioni straordinarie ed emergenziali, nelle quali il Paese si trovi a dover affrontare la gestione di un afflusso massiccio di migranti sul proprio territorio. Si tratta di un'esigenza emersa per la prima volta nel corso degli anni '90, che hanno visto protagonisti del fenomeno migratorio sulla scena europea gli sfollati in fuga dalle regioni

27 Malena, M., N. Morandi et al. (2012), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, p. 31, UNHCR e ASGI, 2012.

Tra le categorie da ritenersi «vulnerabili» rientrano in particolare i minori, accompagnati e non, e le donne che siano in stato di gravidanza o che provvedano al figlio nato da non più di sei mesi (art. 19, co. 2, rispettivamente: lett. a) e d), d.lgs. 286/1998). Il medesimo articolo (co. 2, lett. b) e c)) protegge inoltre dall'espulsione gli stranieri che siano in possesso di carta di soggiorno o che convivano con parenti entro il quarto grado o con il coniuge (di nazionalità italiana).

della ex-Jugoslavia devastate dalla guerra civile²⁸. Nel panorama dell'ordinamento giuridico italiano questo strumento è previsto dall'articolo 20 del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998), che stabilisce la possibilità di adottare, mediante decreto del Presidente del Consiglio, misure di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie» dovute a situazioni particolarmente gravi in Paesi non membri dell'Unione Europea, se necessario anche in deroga alle norme vigenti in materia. A questa possibilità prevista dell'ordinamento interno si è affiancato, in seguito al recepimento della direttiva europea 2001/55/CE (c.d. direttiva Protezione Temporanea) mediante il decreto legislativo 85/2003, un ulteriore strumento. Si tratta di una definizione delle norme minime riguardanti le necessità di coordinamento tra i Paesi membri dell'UE dal punto di vista dell'accoglienza in situazioni straordinarie, che prevede in particolare la promozione del cosiddetto *burden sharing*, mirante a stabilire un certo equilibrio tra i diversi stati dell'Unione nella distribuzione dei richiedenti asilo di fronte ad afflussi massicci di sfollati provenienti da Paesi terzi, «sia in seguito ad arrivi spontanei sia indotti da piani di evacuazione»²⁹. Parliamo dunque di una forma di protezione collettiva, per ottenere la quale non sussiste il dovere in capo al richiedente di dimostrare il pericolo corso dalla propria persona singolarmente: questo determina di conseguenza il riconoscimento di uno *status* qualitativamente diverso rispetto a quelli passati finora in rassegna, in quanto «nel caso della protezione temporanea il cittadino straniero è titolare di un'aspettativa di tutela, che può dare origine ad un diritto solo nel momento in cui venga attribuita con un atto normativo»³⁰. L'articolo 5 della direttiva Protezione Temporanea stabilisce infatti che sia il Consiglio dell'UE, sulla base di una proposta della Commissione – alla quale possono

28 Malena, M., N. Morandi et al. (2012), *ibid.*, p. 34.

29 Malena, M., N. Morandi et al. (2012), *ibid.*, p. 34.

30 Malena, M., N. Morandi et al. (2012), *ibid.*, p. 35.

comunque rivolgersi gli stati membri per richiedere un'azione in tal senso, a decretare che la situazione costituisca effettivamente un caso di afflusso massiccio: solo a seguito di tale decisione, che deve contenere anche le disponibilità di accoglienza comunicate dagli altri Paesi membri al fine della distribuzione degli sfollati su tutto il territorio dell'UE (co. 3, lett. c)), il Presidente del Consiglio può emanare un decreto contenente data di decorrenza, categorie di sfollati oggetto della protezione, disponibilità ricettive, procedure da seguire ed altre misure relative alla gestione della situazione (art. 4, d.lgs. 85/2003). L'articolo 4 della direttiva prevede che la protezione temporanea abbia una durata di un anno (o meno, ai sensi dell'art. 6, co.1, lett. b)): qualora le cause alla base del conferimento della tutela non vengano dichiarate estinte, vi è la possibilità di una «proroga automatica» che ne dilata la validità «di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno»; nel caso in cui le circostanze non siano ancora risolte allo scadere delle tempistiche previste, il Consiglio ha la facoltà di prolungare la scadenza di un altro anno secondo la medesima procedura prevista per la decretazione dell'*afflusso massiccio*. Durante il periodo di validità della protezione temporanea i titolari di detta forma di tutela non hanno l'autorizzazione ad uscire dal territorio dello stato membro di accoglienza, a meno che non vi siano accordi bilaterali tra Paesi dell'Unione o terzi che lo consentano (art. 11, d.lgs. 85/2003, e art. 10, direttiva 2001/55/CE).

Di fatto la protezione temporanea è uno strumento di cui l'UE non si è finora mai servita, lasciando la facoltà di ridistribuire i migranti tra i Paesi membri secondo le possibilità di accoglienza di ciascuno di questi un'eventualità testimoniata solamente su carta. Essa presenta infatti un ostacolo all'attuazione che costituisce un'altra sua caratteristica peculiare: mentre per le altre forme di protezione la decisione circa il riconoscimento dello *status* spetta alla Commissione territoriale e alla Questura competenti, prevedendo dunque

un meccanismo prettamente giurisdizionale, nel caso della protezione temporanea regolata dalla direttiva 2001/55/CE la decisione presa è di stampo politico, essendo demandata al Consiglio dell'UE. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante, poiché determina la dipendenza della risoluzione dal potere contrattuale degli stati membri e dagli schieramenti che vengono a crearsi secondo gli scopi di ciascun governo, rischiando di non guardare alla situazione in quanto tale oggettivamente ma attraverso il filtro dell'interesse nazionale. Proprio questo punto, unitamente al rapporto che intercorre tra l'istituto della protezione temporanea previsto dalla direttiva europea menzionata e quello previsto invece dal Testo Unico sull'immigrazione, giocherà un ruolo importante nel dipanarsi della vicenda in esame, in particolare all'interno del triangolo ai cui vertici stanno Italia, Francia ed UE.

CAPITOLO II. L'emergenza sbarchi a Lampedusa e le risposte alla crisi: lo stato di emergenza umanitaria ed il lancio di Hermes 2011

Nel corso del 2011 Primavera arabe e gestione del sistema italiano-comunitario di accoglienza vengono ad essere questioni tra loro strettamente connesse. Come accennato nella parte introduttiva del lavoro, infatti, a seguito delle sollevazioni popolari la Tunisia si trova in breve tempo a dover affrontare una situazione difficilmente sostenibile, caratterizzata da scontri, dall'arrivo dei profughi in fuga dalla vicina Libia e dall'assenza di un governo stabile e capace di fronteggiare simili circostanze. Sospinti dallo stato di cose in patria, migliaia di cittadini decidono di lasciare il Paese alla volta dell'Unione Europea, la cui porta d'accesso più vicina è per loro rappresentata dall'Italia: nei soli primi due mesi del 2011 gli sbarchi che hanno luogo sulle nostre coste meridionali sono 132, per l'equivalente di 6.333 migranti, dei quali ben 5.478 giungono alla sola Lampedusa; numeri, questi, che risultano ancor più straordinari se confrontati con i dati relativi all'anno precedente, che parlano di 159 sbarchi e 4.406 migranti nel corso dei dodici mesi¹. Si tratta evidentemente di un afflusso di portata eccezionale, per affrontare il quale occorre elaborare in tempi celeri un'esaustiva analisi circa l'identità e la provenienza delle persone sbarcate, oltre che le ragioni del loro arrivo, al fine di stabilire quali misure adottare e di che strumenti servirsi nel risolvere la drammatica situazione venutasi a creare, anche in vista della possibilità di nuovi sbarchi.

Il governo italiano decide di affrontare la vicenda dichiarando innanzitutto lo stato di emergenza *umanitaria* su tutto il territorio nazionale «in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa» (DPCM del 12 febbraio 2011) sino al 31 dicembre 2011, in conformità con l'articolo 5, comma 1, della legge 225/1992 di

¹ Censis (2011), *Allarme sbarchi: dopo la prima accoglienza, pensare all'integrazione*, comunicato stampa disponibile sul sito http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=110992, 3 marzo 2011.

Istituzione del servizio nazionale della protezione civile. Tale strategia presenta due finalità: da un lato garantire al governo una maggiore discrezionalità in merito alle azioni da intraprendere per far fronte alla situazione, dal momento che la citata legge consente al Presidente del Consiglio dei ministri di prendere provvedimenti «anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente» per «evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose» (rispettivamente: art. 5, co. 2 e co. 3); dall'altro, invece, il governo punta ad enfatizzare la gravità della vicenda nell'intento di ottenere il sostegno dell'Unione Europea nel gestirla.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dell'UE, dunque, il Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, avanza da subito alcune richieste in una lettera ufficiale al Commissario europeo per gli Affari Interni, Cecilia Malmström: uno stanziamento di 100 milioni di euro e l'attivazione dell'agenzia europea Frontex con ruolo «operativo»². Una risposta in questo senso non tarda ad arrivare: la Malmström, parlando il 15 febbraio durante una seduta plenaria del Parlamento europeo, sottolinea la necessità di adottare misure economiche a sostegno dell'Italia, accennando inoltre alla possibilità di organizzare un'operazione nell'ambito dell'Agenzia europea per le Frontiere Esterne, e al contempo stabilendo l'importanza di prestare le dovute attenzioni alle persone bisognose di protezione internazionale³. Il 20 febbraio viene quindi annunciato il lancio della missione «Hermes 2011»⁴ e la messa a disposizione del governo italiano di 25 milioni di euro provenienti dal Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per far fronte ai costi legati agli arrivi dei migranti⁵.

2 Redazione online del Corriere della Sera (2011), *Emergenza immigrati, Maroni in Sicilia*, in «Corriere della Sera», www.corriere.it, 14 febbraio 2011.

3 Malmström, C. (2011a), *SPEECH/11/106*, 15 febbraio 2011.

4 Malmström, C. (2011b), *MEMO/11/98*, 20 febbraio 2011.

5 Zupi, M., Mazzali A. e S. Hassan (2012), *L'impatto delle Primavere arabe sui flussi regionali e migratori verso l'Italia*, p. 33, Approfondimento n. 59 CeSPI (a cura di), luglio 2012.

Il Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013 è uno

Operativa da maggio 2005, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, Frontex, è istituita con il regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio. La sua nascita rappresenta uno dei passaggi effettuati nel senso della realizzazione di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia⁶: con la creazione di un'area interna di libera circolazione, qual è quella che vede luce con gli accordi di Schengen, si pone inevitabilmente il problema del controllo delle frontiere esterne dell'UE e delle necessità di coordinamento tra gli stati membri, necessità alla quale il Consiglio risponde istituendo, appunto, Frontex⁷. Il lavoro di progettazione dell'Agenzia ha in realtà inizio ben prima di detto regolamento, con il Consiglio Europeo di Laeken del 2001, che riconosce l'importanza di rispondere alla necessità messa precedentemente in luce dal Parlamento Europeo di intensificare il pattugliamento delle frontiere esterne in vista dell'allargamento dell'UE, e conferisce al Consiglio e alla Commissione l'incarico della creazione di un meccanismo atto allo scopo⁸. Sulla base dell'idea elaborata dalla Commissione a partire dal già esistente Comitato Strategico su Immigrazione, Frontiere e Asilo (SCIFA), il Consiglio adotta il 13 giugno 2002 il Piano per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione Europea, che prevede la messa a punto di un meccanismo operativo di coordinamento e cooperazione ed un'analisi integrata dei rischi tra gli stati membri, una legislazione comune in materia, un sistema di *burden sharing*, la preparazione di uno staff ed un equipaggiamento comuni adibiti allo scopo (doc. 10019/02): il Consiglio Europeo di Laeken del giugno 2002 accoglie entusiasta il Piano e

strumento di finanziamento diretto della Commissione europea istituito per gli anni dal 2007 al 2013, comprendente quattro diversi ambiti di intervento: pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE, rimpatrio di cittadini in soggiorno irregolare nell'UE, integrazione di cittadini in soggiorno regolare nell'UE, asilo. *V.* COM (2005) 123 definitivo.

6 *V.* art. 67, co. 1, TFUE, e art. 3, co. 2, TUE.

7 Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, p. 119, Leida – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

8 Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *ibid.*, p. 120.

spinge per una sua pronta attuazione, il cui coordinamento viene demandato da parte della Presidenza danese di turno allo SCIFA+ (composto dallo SCIFA e dai capi dei servizi nazionali preposti al controllo delle frontiere)⁹. Tuttavia, a fronte di una serie di limitazioni imposte dalla struttura del Comitato, la Commissione viene invitata dapprima dal Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, quindi da quello di Bruxelles dell'ottobre dello stesso anno, a prendere in esame altre possibilità: da qui la proposta (vagliata anche dal Parlamento e dal Comitato Economico e Sociale europei, ai sensi delle procedure stabilite rispettivamente dagli artt. 77 e 304, TFUE) a partire dalla quale il Consiglio elabora infine il testo contenuto nel regolamento (CE) 2007/2004, che istituisce Frontex in qualità di Agenzia permanente dell'UE dotata di propria personalità giuridica, alla quale partecipano tutti gli stati membri dell'Unione (eccetto Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, in quanto il regolamento in questione costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen a cui questi ultimi non aderiscono), con inoltre Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein (c.d. Paesi Schengen associati)¹⁰. Compito dell'Agenzia è quello di facilitare e rafforzare la capacità di coordinamento degli stati membri in materia di pattugliamento delle frontiere – la cui responsabilità rimane comunque demandata ai singoli Paesi *in primis* – «semplifica[ndo] e rende[ndo] più efficace l'applicazione delle misure comunitarie vigenti e future» circa la sorveglianza dei confini (art. 1, co. 2, regolamento (CE) 2007/2004), fatta salva la possibilità per gli stati partecipanti di portare avanti accordi e collaborazioni nell'ambito con terzi, sebbene con dovere di notificarli all'Agenzia (art. 2, co. 2). Nello specifico l'attività di Frontex si può articolare in quattro macro-aree: il coordinamento di operazioni congiunte (art. 3), l'elaborazione di ricerche connesse allo sviluppo di strategie di pattugliamento dei confini (art. 4), la preparazione dei corpi adibiti alla sorveglianza

⁹ Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *ibid.*, pp. 120-121.

¹⁰ Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *ibid.*, pp. 122-124.

delle frontiere (art. 5), la cooperazione con altri soggetti (Europol, organizzazioni internazionali, Paesi terzi; art. 13)¹¹.

A seguito della richiesta ufficiale italiana del 15 febbraio di un intervento da parte di Frontex, effettuata ai sensi dell'articolo 3 del regolamento istitutivo dell'Agenzia, viene quindi lanciata la Joint Operation Hermes 2011, inizialmente prevista a partire da giugno¹²; essa è ospitata dall'Italia e vi partecipano dodici Paesi aventi a disposizione in totale un budget di quasi 15 milioni di euro per il coordinamento delle attività marittime di controllo dei flussi migratori dalla Tunisia al Sud della nostra penisola¹³. Tutti i mezzi navali necessari per lo svolgimento della missione vengono messi a disposizione dall'Italia, mentre per quanto riguarda l'equipaggiamento aereo ed il team di esperti collaboratori vi è la compartecipazione degli altri Paesi coinvolti¹⁴. Trattandosi di una missione marittima, il quadro legislativo in cui Hermes opera è definito dalla decisione del Consiglio 2010/252/UE di integrazione rispetto al Codice Frontiere Schengen (regolamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio): quest'ultima costituisce per certi versi una risposta alle accuse non di rado mosse nei confronti di Frontex relative al mancato rispetto dei diritti umani fondamentali nello svolgimento delle missioni; nella Parte I dell'allegato alla decisione è fatto invero specifico riferimento al dovere di «salvaguardare la necessità delle persone intercettate o soccorse» e alla attuazione delle operazioni «in conformità dei diritti umani fondamentali», al principio di *non-refoulement*, alle esigenze

11 Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *ibid.*, p. 126.

Gli articoli segnalati fanno riferimento al regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio.

12 Nascimbene, B. e A. Di Pascale (2011), *L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?*, p. 3, Documento IAI 11|05, Istituto Affari Internazionali, marzo 2011.

13 Fonte: Frontex (2012b), *Archive of operations. Hermes*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aWEw6x>.

Undici dei Paesi partecipanti oltre all'Italia sono stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna), il dodicesimo è la Svizzera.

14 Fonte: Frontex (2011a), *Hernes 2011 running*, <http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-running-T7bJgL>, 21 febbraio 2011.

di protezione internazionale e alla necessità di formazione in merito per i corpi addetti alla sorveglianza delle frontiere (punto 1.Principi generali). Obiettivo generale delle missioni marittime è quello di localizzare ed intercettare le imbarcazioni a bordo delle quali si suppone vi siano persone «intenzionate a eludere i controlli ai valichi di frontiera» nelle acque territoriali degli stati membri o nella zona ad esse contigua (Parte I, punto 2.Intercettazioni, 2.3): le possibili misure da attuare in tali casi sono molteplici, andando dalla richiesta di informazioni circa l'equipaggio e i passeggeri all'ordine di modificare la rotta dell'imbarcazione, al sequestro della stessa e al fermo delle persone a bordo, sino alla conduzione della nave e di quanti imbarcativi nel Paese membro ospitante la missione o in uno ad essa partecipante; dette decisioni devono essere prese previa autorizzazione dello stato membro ospitante o costiero, se l'intercettazione avviene in acque territoriali, dello stato di bandiera, se l'intercettazione avviene in acque internazionali¹⁵. Per quanto riguarda invece le operazioni di sbarco delle persone a bordo, esse devono essere effettuate nel Paese terzo di partenza della nave «o dalle cui acque territoriali o regioni di ricerca e soccorso tale nave è transitata», oppure nello stato membro ospitante (Parte II, punto 2.Sbarco), rispettando i principi di non respingimento e salvaguardando i diritti riconosciuti all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea¹⁶.

La missione Hermes, a meno di venti giorni dal suo lancio, registra l'arrivo di 3.139 migranti alle Isole Pelagie; 1.015 sono le persone contate dal 20 febbraio alla mattina dell'11 marzo giunte al centro di accoglienza di Lampedusa¹⁷. Una volta effettuate le

15 V. allegato alla decisione del Consiglio 2010/252/UE, Parte I, punto 2.Intercettazioni, da 2.4 a 2.5.2.6.

16 V. decisione del Consiglio 2010/252/UE, considerando 3 e 10.

Il diritto d'asilo è sancito nel quadro normativo europeo dall'articolo 18 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (avente medesimo valore dei Trattati sul piano delle fonti del diritto comunitario dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), dall'articolo 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (avente anch'essa, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, effetto giuridico vincolante alla pari dei Trattati; v. cap. 1, nota 26). Cfr: Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *cit.*, pp. 151-152.

17 Fonte: Frontex (2011b), *Update to Joint Operation Hermes 2011*, <http://frontex.europa.eu/news/update->

operazioni di sbarco si pone quindi il problema delle strutture nelle quali ospitare i migranti almeno per il tempo essenziale a dispensare i trattamenti e l'assistenza di prima necessità: sull'isola è presente un Centro di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA), quello di contrada Imbriacola, avente una capienza pari a 381 posti¹⁸, evidentemente non abbastanza per far fronte al bisogno. Come messo in luce già da Giuseppe Campesi, l'emergenza riguardante la sistemazione dei migranti sbarcati in terraferma viene affrontata in due tempi: il governo italiano punta in un primo momento a limitare la presenza dei migranti alla sola Lampedusa, optando successivamente per la distribuzione di questi tra le regioni di tutto il territorio nazionale allorché la reclusione entro i confini dell'isola diviene impossibile da gestire¹⁹; già alla fine di marzo infatti circa 3.000 migranti sono costretti a dormire al porto o all'aperto, ed altri 6.000 sono bloccati sull'isola da quasi due mesi a causa della mancanza di un efficace sistema di trasferimento degli stessi ad altri centri²⁰. L'autore sottolinea inoltre come il fatto di affrontare la situazione in qualità di emergenza di tipo extra-costituzionale fornisca «le basi legali e politiche per un modello di gestione della crisi incentrato su un ampio uso della detenzione amministrativa arbitraria e sulla sistematica violazione dei diritti fondamentali dei migranti»²¹. A prova di quanto Campesi sostiene vi è l'effettiva gestione dei centri e dei trasferimenti da parte del governo italiano.

[to-joint-operation-hermes-2011-7DIILz](#), 11 marzo 2011.

18 Ambrosini, M. e C. Marchetti (2014), *I centri sigla per sigla*, in «Lavoce.info», <http://www.lavoce.info/>, 7 gennaio 2014.

19 Campesi, Giuseppe (2011), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *The Arab spring and the crisis of the European border regime: manufacturing emergency in the Lampedusa crisis*, p. 9, EUI Working paper RSCAS 2011/59, 2011, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute.

20 Parliamentary Assembly – Committee on Migration, Refugees and Population (2011), *Report on the visit to Lampedusa (Italy). (23-24 May 2011)*, pp. 2-3, 30 settembre 2011.

21 Campesi, G. (2011), *cit.*, p. 9, *trad. mia*.

Il carattere di extracostituzionalità cui si riferisce l'autore deriva dalla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria da parte del governo italiano con DPCM del 12 febbraio 2011 (v. p. 15); ai sensi dell'articolo 5 della legge 225/1992, il 18 febbraio il Presidente del Consiglio dei Ministri dispone un'ordinanza (OPCM 3924/2011) con la quale stabilisce gli interventi da attuare per far fronte alla situazione, la nomina del Prefetto di Palermo a Commissario delegato per la realizzazione dei medesimi e le norme derogabili in relazione allo scopo, che non presentano però riferimenti in materia di trattenimento dello straniero – nodo cruciale all'interno della vicenda lampedusana, come si vedrà a breve.

Infatti, secondo la legge 563/1995 (di conversione del d.l. 451/1995, c.d. legge Puglia), Centri di Accoglienza (CDA) e CPSA dovrebbero fungere da strutture in cui prestare ai migranti le necessarie cure di primo soccorso e definirne la posizione giuridica, per poi procedere al loro trasferimento in Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) oppure in Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) a seconda dello *status* riconosciuto loro. Sottolinea tuttavia anche Paleologo come «la normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appaia carente e lacunosa e si presti a interpretazioni difformi e applicazioni discrezionali»²²: secondo quanto stabilito dal Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998), infatti, anche qualora siano previsti l'espulsione od il respingimento, ma questi non siano immediatamente eseguibili per necessità di soccorso o di accertamento, lo straniero dev'essere trattenuto nel più vicino CDA su disposizione del questore del luogo in cui il centro si trova, e vige l'obbligo di informare di ciò il pretore entro quarantotto ore dal provvedimento al fine di poter procedere a convalida (art. 14, co. 1, co. 3, e co. 4), pena la cessazione di validità del provvedimento stesso. In seguito alla convalida, la permanenza nel centro può durare fino ad un massimo di venti giorni, più eventuali ulteriori dieci giorni in caso di imminente eliminazione dell'ostacolo all'espulsione (art. 14, co. 5). La permanenza nei CDA non può pertanto superare un totale di trenta giorni; la situazione che si registra a Lampedusa vede invece i migranti trattenuti sull'isola per diverse settimane senza alcuna convalida di tale privazione della libertà da parte di un giudice²³. Ciò è peraltro in conflitto con gli articoli 13 e 24 della Costituzione italiana, che sanciscono rispettivamente che ogni forma di restrizione della libertà personale, considerata inviolabile, sia motivata da un giudice

22 Vassallo Paleologo, F. (2011b), *Lampedusa, Mineo, Manduria – Detenzione arbitraria e violazione dei diritti dei migranti*, in «Progetto Melting Pot Europa», <http://www.meltingpot.org/>, 28 marzo 2011.

23 Campesi, G. (2011), *cit.*, p. 10.

secondo i casi previsti dalla legge, e che ciascun individuo abbia diritto a difendersi per tutelare i propri interessi e diritti – aspetto, quest'ultimo, ribadito peraltro dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 5).

A fine marzo le condizioni denunciate all'interno del centro di contrada Imbriacola sono del tutto inadeguate²⁴: si parla di oltre duemila persone «stipate» in una struttura dalla capienza inferiore della metà di tale numero, di «condizioni igieniche disumane» e di migranti tenuti del tutto all'oscuro dei provvedimenti che li riguardano, di procedure di identificazione «sommarie» e che procedono «a rilento» e senza prestare la dovuta attenzione alla categoria cosiddetta dei minori non accompagnati (nei confronti dei quali sono previste particolari garanzie ai sensi degli artt. 19 e 26, co. 6, del d.lgs. 25/2008, di attuazione della direttiva comunitaria 2005/85/CE), mentre le imbarcazioni cariche di migranti continuano ad arrivare²⁵: nel tentativo di trovare una soluzione in relazione alle partenze senza sosta dal Nord Africa, il governo italiano cerca intanto di imboccare la strada dell'accordo bilaterale con la Tunisia.

24 *V.* articolo 20, comma 5, del decreto legislativo 25/2008, di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

25 Vassallo Paleologo, F. (2011), *cit.*, <http://www.meltingpot.org/>.

CAPITOLO III. L'intesa tra Roma e Tunisi: l'attivazione della protezione temporanea e la disputa franco-italiana sulla libera circolazione

I primi accordi bilaterali tra Roma e Tunisi in materia di immigrazione risalgono al 1998, anno dello Scambio di note tra l'Italia e la Tunisia concernente l'ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare¹; a questo fanno seguito dapprima l'Accordo di cooperazione tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Repubblica Tunisina in materia di lotta alla criminalità, siglato a Tunisi il 13 dicembre 2003, quindi un'intesa tra i governi dei due Paesi datata 28 gennaio 2009. Si tratta in sostanza di accordi di cooperazione che, a partire da quello originario del 1998, prevedono in particolare il pattugliamento congiunto delle acque territoriali tunisine e la riammissione sia dei rispettivi cittadini dei due stati privi dei requisiti necessari per entrare o soggiornare nel Paese partner dell'accordo, sia dei cittadini di stati terzi in posizione irregolare che siano transitati in uno dei due Paesi in questione prima di giungere nel territorio dello stato partner, per i quali è previsto il rimpatrio diretto verso il Paese d'origine². Come già accennato, tuttavia, gli eventi verificatisi a partire dalla fine del 2010 provocano il collasso del sistema tunisino dei controlli alle frontiere e della gestione dei flussi migratori, costringendo il governo di Tunisi a venir meno agli accordi stipulati con l'Italia. Il Ministro dell'Interno Maroni decide pertanto di avviare una nuova trattativa con la sponda meridionale del Mediterraneo al fine di bloccare e risolvere la questione dei continui arrivi di imbarcazioni di migranti provenienti dalle coste tunisine: lo scopo è letteralmente quello di «chiudere il rubinetto» dei nuovi sbarchi³. Sin dall'inizio della crisi migratoria l'Italia si

1 *V.* supplemento ordinario n. 14, Gazzetta Ufficiale 11/2000.

Si tratta di un accordo internazionale non soggetto a legge di autorizzazione di ratifica (art. 4, l. 839/1984), stipulato ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 40/1998.

2 Per i dettagli degli accordi in questione v. Migreurop (2010), *Politique de signatures des accords de réadmission italiens*, in «Migreurop – Observatoire des frontières», <http://www.migreurop.org/article2539.html?lang=en>, 30 giugno 2010.

3 Fonte: Ministero dell'Interno (2011), *Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia*,

attiva dunque nel senso della definizione di un accordo, accennando il 13 febbraio alla possibilità di chiedere al governo di Tunisi l'autorizzazione ad inviare forze di sicurezza adibite al controllo delle coste del Paese, in modo da evitare la partenza di imbarcazioni: la risposta che arriva dalla sponda Sud del Mediterraneo, immediata e netta, è un secco rifiuto rispetto ad atteggiamenti di ingerenza negli affari interni del Paese. I negoziati procedono faticosamente ed in maniera poco nitida, con alcune dichiarazioni da Roma circa il raggiungimento di un'intesa e relative smentite da Tunisi: di fronte all'idea del governo italiano di procedere ad operazioni di rimpatrio collettivo dei cittadini tunisini a Lampedusa, il governo di Tunisi oppone nuovamente una ferma resistenza, e l'accordo definitivo tra le due parti viene raggiunto soltanto in data 5 aprile⁴. È doveroso sottolineare come il testo ufficiale dell'intesa in questione non sia ancora, ad oggi, reso noto formalmente ed ufficialmente, il che contribuisce non poco a sollevare dubbi in relazione alla legittimità dello stesso e al suo effettivo contenuto; pare tuttavia che esso consista nell'offerta italiana di 200 milioni di euro in aiuti e crediti in cambio della collaborazione da parte della Tunisia nel prevenire ulteriori partenze e nell'accettare i migranti giunti in Italia e prossimi ad un progressivo rimpatrio⁵.

In seguito alla dichiarazione della raggiunta intesa, il Presidente del Consiglio emana due decreti allo scopo di dare pronta attuazione ai termini dell'accordo: il primo (DPCM del 5

<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/index.html>, 6 aprile 2011.

4 A proposito dei negoziati e delle varie tappe della trattativa vi sono fonti discordanti; *cf.* ad esempio: Vannucci, A. (2011), *Permessi temporanei e rimpatri. La partita tra Lampedusa, Roma e Bruxelles*, p. 1, in «Federalismi.it», <http://federalismi.it/nv14/homepage.cfm>, 20 aprile 2011, nonché Istituto Affari Internazionali, *Cronologia della politica estera italiana*, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=708>.

5 Carrera, S., L. den Hertog e J. Parkin (2012), *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean relations?*, pp. 5-6, MEDPRO technical report n. 15, Mediterranean Prospects, agosto 2012.

Riguardo ai termini dell'accordo, ed in particolare ai finanziamenti offerti dall'Italia alla Tunisia in cambio dell'accettazione delle riammissioni, oltreché delle modalità di svolgimento delle medesime, vi sono tuttavia discrepanze conseguenti alla mancata pubblicazione di un testo ufficiale ed univoco dell'intesa: a questo proposito *cf.* anche Vannucci, A. (2011), *cit.*, p. 1, e Campesi, G. (2011), *cit.*, pp. 12-13.

aprile 2011, GU 81/2011) concernente la concessione di misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri giunti dal Nord Africa, il secondo (DPCM del 7 aprile 2011, GU 83/2011) riguardante la situazione nei Paesi di provenienza di questi stessi cittadini. A dispetto dell'ordine cronologico di emanazione, ai fini dell'analisi delle azioni poste in essere dal governo è opportuno prendere in considerazione in primo luogo il secondo dei due decreti: esso reca la dichiarazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 152/2005 (di conversione con modificazioni del d.l. 90/2005), dello «stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto dell'eccezionale afflusso di cittadini nel territorio nazionale». A questo proposito Vannucci mette in luce alcune perplessità: in primo luogo non è chiaro su quali basi un Presidente del Consiglio possa decretare lo stato di emergenza all'interno di un Paese che non è il proprio; quindi quale sia la definizione specifica in termini geografici di «territorio del Nord Africa», ovvero quali Paesi siano inclusi in questo riferimento e quali non lo siano⁶; inoltre, pur prendendo atto dello stato di emergenza umanitaria al di là del Mediterraneo, il decreto si propone di «ridurne gli effetti limitatamente al territorio italiano»⁷. Alla luce di simili incongruità risulta piuttosto evidente come lo scopo di tale provvedimento sia da intendersi non come un atto avente una propria ragion d'essere, bensì principalmente come una legittimazione *a posteriori* delle azioni stabilite in precedenza con il decreto del 5 aprile. Quest'ultimo dispone infatti, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 286/1998, «le misure umanitarie di protezione temporanea⁸ da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti a Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011» (art. 1), stabilendo che nei confronti di quanti non

6 Vannucci, A. (2011), *cit.*, p. 7.

7 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, p. 5, Centre for European Policy Studies, aprile 2011, *trad. mia*.

8 *V.* p. 11.

rientrino nei parametri indicati siano disposti «il respingimento o l'espulsione» conformemente agli articoli 10 e 13 del Testo Unico sull'immigrazione (art. 2, co. 8): la dichiarazione dell'emergenza in Nord Africa ha dunque la finalità di fornire le basi che giustificano l'adozione del provvedimento di protezione temporanea. Il decreto garantisce la tutela ai cittadini giunti illegalmente in Italia nel contesto delle migrazioni generate dalle Primavere arabe, tra l'inizio dell'anno 2011 e la data dell'accordo con la Tunisia; quanti rientrano in questi parametri hanno il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno connesso al riconoscimento del loro *status*, permesso che «consente all'interessato, titolare di un documento di viaggio, la libera circolazione nei Paesi dell'Unione Europea, conformemente alle previsioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995 e della normativa comunitaria» (art. 2, co. 3, DPCM 5 aprile 2011). Anche questo decreto desta tuttavia alcune perplessità: prima tra tutte, la definizione dei Paesi appartenenti al Nord Africa, come già visto nel caso del provvedimento del 7 aprile; quindi il fatto per cui ad alcuni cittadini, giunti entro un arco temporale rigorosamente determinato, possa essere concessa una protezione sulla base di ragioni umanitarie, mentre ad altri della stessa nazionalità e provenienti dal medesimo Paese – solo a distanza di pochi giorni o addirittura di poche ore – questa possa essere negata, quasi che l'emergenza alla sua base cessasse improvvisamente⁹; ancora, la totale assenza di riferimenti circa le modalità con cui il migrante possa dimostrare la data del proprio arrivo in Italia qualora non sia sbarcato a Lampedusa né sia stato intercettato ed identificato dalle autorità¹⁰. È altresì doveroso sottolineare il dubbio che sorge in relazione alla legittimità del

9 McMahon, Simon (2012), Department of Political and Social Sciences, *North African migration and Europe's contextual Mediterranean border in light of the Lampedusa migrant crisis of 2011*, p. 8, EUI Working paper SPS 2012/07, 2012, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute.

10 Ai fini di un chiarimento delle misure presenti nel decreto in questione, il governo emana l'8 aprile una circolare (circolare 2990/2011) nel tentativo di precisare gli aspetti più contorti del provvedimento, sebbene ciò avvenga con scarsi risultati. A questo proposito v. Progetto Melting Pot Europa (2011), *Protezione temporanea – La circolare "esplicativa" del Ministero dell'Interno*, in «Progetto Melting Pot

respingimento di quanti non rientrino nei parametri stabiliti al fine dell'ottenimento della protezione temporanea: stando al Protocollo IV della CEDU è infatti proibita l'adozione di provvedimenti di respingimento collettivo (art. 4), inoltre le modalità con cui le operazioni sono eseguite si pongono in contrasto con la direttiva cosiddetta «Rimpatri», che prevede sia un arco temporale che consenta al soggetto cui è stato notificato il provvedimento di espulsione di lasciare il Paese volontariamente (art. 7), sia l'obbligo di accompagnare a detto provvedimento le relative motivazioni connesse ai singoli e specifici casi e le modalità per ricorrere contro la decisione (art. 12, co. 1), garantendo all'interessato i mezzi per un ricorso «effettivo», ivi comprese assistenza e rappresentanza legale a titolo gratuito (art. 13, co. 1 e 4)¹¹. Le pratiche adoperate dall'Italia in fatto di respingimenti costeranno invero al Paese un'unanime sentenza di condanna da parte della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09 del 23 febbraio 2012); benché tale sentenza sia legata a fatti avvenuti nel corso del 2009, dunque estranei alla vicenda in esame, i punti fondamentali toccati dalla Corte si possono evidenziare anche nel caso di specie, in particolare – oltre agli aspetti di cui sopra circa i respingimenti collettivi e la garanzia delle possibilità di ricorso (art. 13, CEDU) – relativamente all'esposizione dei migranti espulsi al rischio di subire pene o trattamenti inumani e degradanti (il cui divieto è sancito dall'art. 3, CEDU).

Europa», <http://www.meltingpot.org/>, 14 aprile 2011.

11 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *cit.*, p. 5.

La direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 (direttiva Rimpatri) prevedeva quale termine per il recepimento dell'atto da parte degli stati membri il 24 dicembre 2010 (art. 20, co. 1). L'Italia non ha tuttavia rispettato tale scadenza, ottemperando al dovere di attuazione solo il 23 giugno 2011 mediante l'emanazione del decreto legge 89/2011; la diretta applicabilità delle misure previste dalla direttiva è stata però riconosciuta da parte italiana con la circolare del Ministero dell'Interno (firmata dal Capo della Polizia, Antonio Manganelli) del 17 dicembre 2010, pertanto il suo contenuto è da considerarsi vigente nel caso in questione. Per chiarimenti circa gli aspetti legati al mancato recepimento entro la scadenza data e delle relative conseguenze, nonché della legittimità della circolare citata, v. Vannucci, A. (2011), *cit.*, pp. 9-13, e Vassallo Paleologo, F. (2011a), *Direttiva rimpatri e stato di diritto – Un commento alla luce della circolare Manganelli del 17 dicembre*, in «Progetto Melting Pot Europa», <http://www.meltingpot.org/>, 7 gennaio 2011.

L'aspetto della vicenda che soprattutto suscita scalpore e al quale viene attribuita maggiore rilevanza in relazione al decreto del 5 aprile è però legato non tanto al mancato rispetto delle garanzie dovute nei confronti dei migranti, bensì al diritto che il governo italiano attribuisce ai titolari del permesso di soggiorno per protezione temporanea, ovvero quello della «libera circolazione» nell'UE secondo le norme comunitarie e dell'*acquis* di Schengen, e la validità di sei mesi conferita a tale concessione (rispettivamente: art. 2, co. 3 e co. 1, DPCM del 5 aprile 2011). L'intento politico delle mosse effettuate dal governo italiano è manifesto: impedire nuovi arrivi mediante l'accordo raggiunto con Béji Caïd Essebsi, grazie al quale si ha un decremento dei flussi migratori dalla Tunisia verso le coste italiane del 75%¹², stabilendo al contempo il respingimento per quanti arriveranno in futuro, quindi regolarizzare la presenza dei migranti già sbarcati attraverso la concessione della protezione temporanea, ponendo le condizioni affinché i 23.000 titolari dei permessi di soggiorno ad essa legati¹³ lascino il Paese e si spostino verso altri stati dell'UE. E proprio a causa di questo secondo fine l'azione italiana suscita una replica decisa soprattutto da parte della Francia, che risulta essere la prima interessata dall'argomento, dal momento che essa costituisce la destinazione finale nelle intenzioni della maggior parte dei Tunisini arrivati a Lampedusa¹⁴: il 6 aprile Stéphane Bouillon, Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno francese, Claude Guéant, provvede all'emanazione di una circolare che contesta la legittimità dei provvedimenti adottati dal governo italiano ed impone la verifica del possesso di rigidi requisiti per i cittadini non comunitari che intendano entrare nel Paese. Nella circolare viene sottolineato *in primis* come, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo

12 Fonte: Frontex (2012a), *FRAN Quarterly. Issue 3, July – September 2011*, p. 5, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q3_2011.pdf, gennaio 2012.

13 Vannucci, A. (2011), *cit.*, p. 5.

14 Vannucci, A. (2011), *cit.*, p. 8.

di Schengen¹⁵, il periodo di libera circolazione all'interno dello spazio Schengen per i cittadini di Paesi terzi in possesso di validi titoli di soggiorno e documento di viaggio sia di tre mesi, diversamente dai sei previsti dal decreto italiano; vengono inoltre posti dettami stringenti per quanto riguarda la condizione economica, stabilendo che ciascun interessato all'ingresso debba disporre di almeno 31 o 62 euro al giorno, a seconda che lo stesso abbia già o meno una sistemazione in termini di alloggio nel territorio francese. Tali condizioni, insieme al possesso di documenti di viaggio e soggiorno in corso di validità, devono accompagnarsi alla certezza che il migrante non costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e alla verifica che lo stesso non sia entrato in Francia da più di tre mesi: in caso di mancato rispetto di anche solo una tra queste condizioni, l'ingresso nel Paese non deve essere concesso¹⁶. Cecilia Malmström, in risposta ad una lettera inviatale dal Ministro dell'Interno italiano al fine di ottenere chiarimenti circa le questioni di legittimità sollevate dalla Francia, dichiara di ritenere che «il rilascio dei permessi di soggiorno temporaneo a fini umanitari non appare sollevare problemi di compatibilità con la normativa comunitaria» benché essi non conferiscano un diritto automatico alla libera circolazione nell'area Schengen¹⁷: la ragione di ciò sta nella necessità di verificare che tutti i requisiti per l'ingresso siano soddisfatti, ivi compresa la disponibilità di mezzi economici dettata dalla Francia¹⁸.

Il Codice Frontiere Schengen¹⁹ stabilisce all'articolo 5, comma 1, che, ai fini dell'ingresso

15 Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L 239 del 22 settembre 2000.

16 V. Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration (2011), *Autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les Etats membres de Schengen*, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir_32978.pdf, 6 aprile 2011.

17 Colaiacomo, A. (2011), *Emergenza profughi e decreto protezione temporanea dell'Italia oggi all'esame del Consiglio Ue Affari interni*, in «ImmigrazioneOggi», <http://www.immigrazioneoggi.it/index.html>, 11 aprile 2011.

18 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *cit.*, p. 8.

19 Regolamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 105 del 13 aprile 2006.

di cittadini di Paesi terzi nell'area in questione per un periodo «non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi», questi stessi debbano possedere validi documenti di viaggio e visto, avere un giustificato motivo di ingresso e disporre di mezzi economici sufficienti, non essere segnalati nel Sistema d'Informazione Schengen²⁰ e non costituire un pericolo per l'ordine pubblico; vi è tuttavia la possibilità per quanti soddisfino tutte le condizioni elencate ad eccezione del visto, di ottenere, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, lettera b), un permesso di ingresso al confine; inoltre il comma 4, lettera c), del medesimo articolo stabilisce che per quanti non soddisfino uno o più dei requisiti visti sussiste la possibilità di ottenere un permesso all'ingresso nel Paese «per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali»²¹. La legittimità dei permessi rilasciati dall'Italia, eccettuata la durata della loro validità, è pertanto a ragione riconosciuta da parte della Commissione, informata del loro rilascio secondo gli articoli 34, comma 1, lettera a), del CFS, e 2, comma 1, della decisione 2006/688/CE del Consiglio²², secondo il quale gli stati membri hanno il dovere di comunicare alla Commissione e agli altri Paesi «il prima possibile e, al più tardi, quando diventano di dominio pubblico» informazioni circa le misure che pensano di adottare o hanno adottato in tema di asilo e immigrazione qualora queste «possano avere un impatto significativo su diversi Stati membri o sull'Unione Europea in generale». Tuttavia, benché ai sensi dei riferimenti normativi fin qui analizzati non sorgano impedimenti relativi alla libera circolazione nell'area Schengen, un problema di legittimità emerge nei riguardi dell'articolo 4, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea, che afferma il dovere in capo agli stati membri di agire con rispetto ed assistenza reciproci «in virtù del principio di leale cooperazione»: in base a quanto già visto, infatti, le

20 *V.* articolo 96 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L 239 del 22 settembre 2000.

21 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *cit.*, p. 8.

22 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *ibid.*, p. 9.

intenzioni politiche italiane nell'attuazione delle misure stabilite sono in evidente contrasto rispetto all'idea in questione, avendo quale unico scopo quello di liberare il territorio della penisola dai migranti concedendo loro di recarsi in qualche altro stato membro²³.

D'altro canto la risposta della Francia al conferimento dei permessi di protezione temporanea è essa stessa dettata da precise intenzioni politiche, ovvero la ferma intenzione di impedire ai Tunisini di varcare il confine verso *l'Hexagone*: operando un'interpretazione forzata della possibilità prevista dal CFS di reintrodurre temporanei controlli di frontiera alle frontiere interne in caso vi sia il rischio di minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (art. 23, co. 1), vengono autorizzati ed effettuati dei veri e propri respingimenti di centinaia di migranti in possesso del permesso di protezione temporanea italiano, andando a violare il principio della libera circolazione delle persone sancito dal CFS (art. 20)²⁴. Se dunque è giusto denunciare una certa scorrettezza da parte italiana, va messo in luce come la reazione francese si ponga su un piano di illegittimità sotto diversi punti di vista: in primo luogo in quanto le poche centinaia di Tunisini interessati a varcare il confine italo-francese non costituiscono «una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna», come riconosciuto anche da Cecilia Malmström, né un simile pericolo è rappresentato – contrariamente alle pretese dell'Eliseo – dalla manifestazione pacifica del 17 aprile svoltasi presso il confine, organizzata da associazioni ed attivisti a favore dei diritti dei migranti per esprimere solidarietà nei confronti dei cittadini tunisini in questione²⁵. Inoltre perché sia le modalità di svolgimento dei controlli, che si concentrano esclusivamente sulle persone di nazionalità tunisina, sia le misure adottate dalle autorità francesi nei confronti dei partecipanti alla manifestazione di solidarietà, con la sospensione

23 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *ibid.*, pp. 10-11.

24 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *ibid.*, pp. 11-13.

25 Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *ibid.*, pp. 14-15.

del servizio della linea ferroviaria che collega i due Paesi attraversando il confine, si pongono in serio contrasto rispetto ad alcuni principi fondamentali riconosciuti dall'UE: il principio di non discriminazione per motivi etnici o razziali, il diritto alla libertà di riunione ed associazione (Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, rispettivamente: artt. 21 e 12, co. 1), il diritto alla libera circolazione nell'area Schengen²⁶.

²⁶ Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *ibid.*, pp. 17-18.

Conclusioni

La scelta italiana di procedere alla regolarizzazione dei migranti tunisini ricorrendo alle norme previste dal diritto interno, con l'applicazione dell'articolo 20 del Testo Unico sull'immigrazione, prima che alla procedura prevista dalla normativa comunitaria per la protezione temporanea¹, può risultare senz'altro «più debole sul piano diplomatico», ma si rivela decisamente la scelta più efficace rispetto all'obiettivo preposto², per quanto esso possa essere di dubbia divisibilità. A Roma vi è infatti la consapevolezza della difficoltà rispetto all'approvazione da parte del Consiglio di una manovra di *burden sharing* – e dunque di redistribuzione dei migranti – tra i Paesi membri: tale consapevolezza viene confermata nei fatti da Cecilia Malmström, che in risposta alla richiesta di Maroni solleva dubbi relativamente alla possibilità di applicare tale principio³. Da un lato si tratta di una posizione che valuta oggettivamente la realtà, riconoscendo il fatto che gli eventi analizzati non presentano la medesima portata di quelli legati alle vicende della ex Jugoslavia e all'afflusso di persone in fuga dalla guerra civile che esse portarono, e che, per quanto il numero dei migranti giunti a Lampedusa costituisca un picco piuttosto elevato in relazione agli standard degli anni precedenti, esso non costituisca un esodo altrettanto «massiccio» per come verosimilmente inteso dall'articolo 1 della direttiva 2001/55/CE. D'altra parte vi è però un'amara consapevolezza che si basa sulla politicizzazione cui il tema dei flussi migratori è connesso, politicizzazione che non consentirà, invero, l'applicazione del meccanismo. Non a caso il voto relativo all'attivazione del medesimo è demandato all'approvazione con voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio (art. 4, co. 2);

1 *V.* p. 11.

2 Vannucci, A. (2011), *cit.*, p. 7.

3 Colaiacomo, A. (2011), *cit.*, <http://www.immigrazioneoggi.it/index.html>.

Detta consapevolezza sarà confermata quando il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'UE dell'11-12 aprile 2011 respingerà la richiesta presentata dall'Italia e da Malta di attivazione della direttiva 2001/55/CE (fonte: Istituto Affari Internazionali, *Cronologia della politica estera italiana*, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=711>).

non a caso il concetto di pressione sproporzionata alle frontiere esterne di competenza di un singolo stato membro è un riferimento quantomai vago, soggetto a strumentalizzazioni – tanto nel senso di chi intende approfittarne esagerando la portata dell'onere da fronteggiare, quanto in quello di chi intende al contrario sminuire il peso dello stesso per non sollevare la questione dell'applicabilità della ripartizione. Ferme restando le intenzioni poco ortodosse dalle quali la mossa italiana è dettata, il problema della strumentalizzazione politica di un tema tanto delicato si ripropone nel momento in cui, di fronte a dei permessi di protezione temporanea legittimamente conferiti da uno stato membro ai sensi della legislazione nazionale⁴, questi stessi permessi vengano sostanzialmente rigettati da un altro Paese senza motivazioni che siano effettivamente valide, ponendo l'accento solo ed esclusivamente sulla propria sicurezza interna.

Procedere nel senso della creazione di uno spazio europeo che sia effettivamente di *libertà, sicurezza e giustizia* impone la necessità di cooperare nella consapevolezza che uno spazio comune presenta, sì, aspetti favorevoli per tutti, ma pone al tempo stesso problemi e questioni altrettanto comuni, le cui soluzioni non possono pertanto essere demandate all'azione dei singoli stati membri. Per formulare valide risposte alle situazioni di difficoltà riscontrate da un Paese ed aventi implicazioni che coinvolgono l'intera comunità di cui esso è parte, è essenziale che questa stessa comunità provveda all'attuazione degli strumenti idonei allo scopo, laddove previsti, accompagnando alla disposizione legislativa l'opportuna volontà politica e scongiurando così il rischio che questa finisca per essere considerata alla stregua delle «gride» manzoniane.

4 Per un'ulteriore analisi rispetto a quanto già visto circa la questione della legittimità dei permessi italiani, v. Vannucci, A. (2011), *cit.*, pp. 6-7.

Bibliografia

Ambrosini, M. e C. Marchetti (2014), *I centri sigla per sigla*, in «Lavoce.info», <http://www.lavoce.info/>, 7 gennaio 2014.

Bin, R. e R. Bartole (2008), *Commentario breve alla Costituzione. Seconda edizione*, Padova, CEDAM, 2008.

Bonetti, P. (2008), *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», X, 1-2008, Franco Angeli Editore.

Bonetti, P. (2011), *Diritti fondamentali degli stranieri*, in «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it/index.htm>, 2011.

Campesi, Giuseppe (2011), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *The Arab spring and the crisis of the European border regime: manufacturing emergency in the Lampedusa crisis*, EUI Working paper RSCAS 2011/59, 2011, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute.

Carrera, S., E. Guild, M. Merlino e J. Parkin (2011), *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, Centre for European Policy Studies, aprile 2011.

Carrera, S., L. den Hertog e J. Parkin (2012), *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean relations?*, MEDPRO technical report n. 15, Mediterranean Prospects, agosto 2012.

Censis (2011), *Allarme sbarchi: dopo la prima accoglienza, pensare all'integrazione*, comunicato stampa disponibile sul sito http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=110992, 3 marzo 2011.

Colaiacomo, A. (2011), *Emergenza profughi e decreto protezione temporanea dell'Italia oggi all'esame del Consiglio Ue Affari interni*, in «ImmigrazioneOggi», <http://www.immigrazioneoggi.it/index.html>, 11 aprile 2011.

Frontex (2011a), *Hernes 2011 running*, <http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-running-T7bJgL>, 21 febbraio 2011.

Frontex (2011b), *Update to Joint Operation Hermes 2011*, <http://frontex.europa.eu/news/update-to-joint-operation-hermes-2011-7DIILz>, 11 marzo 2011.

Frontex (2012a), *FRAN Quarterly. Issue 3, July – September 2011*, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q3_2011.pdf, gennaio 2012.

Frontex (2012b), *Archive of operations. Hermes*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aWEw6x>.

Istituto Affari Internazionali, *Cronologia della politica estera italiana*, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=708> e <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=711>.

Malena, M., N. Morandi *et al.* (2012), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, UNHCR e ASGI, 2012.

Malmström, C. (2011a), *SPEECH/11/106*, 15 febbraio 2011.

Malmström, C. (2011b), *MEMO/11/98*, 20 febbraio 2011.

McMahon, Simon (2012), Department of Political and Social Sciences, *North African migration and Europe's contextual Mediterranean border in light of the Lampedusa migrant crisis of 2011*, EUI Working paper SPS 2012/07, 2012, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute.

Migreurop (2010), *Politique de signatures des accords de réadmission italiens*, in

«Migreurop – Observatoire des frontières», <http://www.migreurop.org/article2539.html?lang=en>, 30 giugno 2010.

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration (2011), *Autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les Etats membres de Schengen*, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir_32978.pdf, 6 aprile 2011.

Ministero dell'Interno (2011), *Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia*, <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/index.html>, 6 aprile 2011.

Morandi, N. e P. Bonetti (2012), *La protezione sussidiaria*, scheda pratica ASGI in «Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione», <http://www.asgi.it/>, aggiornata all'11 marzo 2012.

Morandi, N. e P. Bonetti (2013), *Lo status di rifugiato*, scheda pratica ASGI in «Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione», <http://www.asgi.it/>, aggiornata al 5 febbraio 2013.

Nascimbene, B. e A. Di Pascale (2011), *L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?*, Documento IAI 11|05, Istituto Affari Internazionali, marzo 2011.

Parliamentary Assembly – Committee on Migration, Refugees and Population (2011), *Report on the visit to Lampedusa (Italy). (23-24 May 2011)*, 30 settembre 2011.

Peers, S., E. Guild e J. Tomkin (2012), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, Leida – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

Progetto Melting Pot Europa (2011), *Protezione temporanea – La circolare "esplicativa" del Ministero dell'Interno*, in «Progetto Melting Pot Europa», <http://www.meltingpot.org/>,

14 aprile 2011.

Redazione online del Corriere della Sera (2011), *Emergenza immigrati, Maroni in Sicilia*, in «Corriere della Sera», www.corriere.it, 14 febbraio 2011.

Vannucci, A. (2011), *Permessi temporanei e rimpatri. La partita tra Lampedusa, Roma e Bruxelles*, in «Federalismi.it», <http://federalismi.it/nv14/homepage.cfm>, 20 aprile 2011.

Vassallo Paleologo, F. (2011a), *Direttiva rimpatri e stato di diritto – Un commento alla luce della circolare Manganelli del 17 dicembre*, in «Progetto Melting Pot Europa», <http://www.meltingpot.org/>, 7 gennaio 2011.

Vassallo Paleologo, F. (2011b), *Lampedusa, Mineo, Manduria – Detenzione arbitraria e violazione dei diritti dei migranti*, in «Progetto Melting Pot Europa», <http://www.meltingpot.org/>, 28 marzo 2011.

Zupi, M., A. Mazzali e S. Hassan (2012), *L'impatto delle Primavere arabe sui flussi regionali e migratori verso l'Italia*, Approfondimento n. 59 CeSPI (a cura di), luglio 2012.

