



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento
ex D.M. 270/2004*)

in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La “Fortezza d’Europa” e il ponte sul Mediterraneo

Relatore

Ch. Prof. Antonio Trampus

Correlatore

Ch. Prof. Stefano Soriani

Laureando

Renée Cordioli

Matricola

829885

Anno Accademico

2013 / 2014

ABSTRACT

Immigration is one of the main topics within the sphere of public discourses in Europe. It is a very composite phenomenon, influenced by many different economic, social and geographic factors. The majority of migratory flows comes from the southern shore of the Mediterranean Sea. Migrants usually arrives in Europe reaching first the cities of the opposite side of that sea, even if their final destinations are the European countries in the north, that often offer better job opportunities. However, despite the Mediterranean region has always been the scene of movements from one side to the other, recently the very high number of arrivals has created many difficulties both in the actual management of migrants and in the most correct policies that must be adopted.

The European approach towards this issue is dominated by a remarkable insecurity: immigration, in fact, is depicted like a "security question" , that must be solved through securitizing practices, like the creation of an agency, FRONTEX, for the cooperation in the management of external borders control among Member States, that is the militarization of external borders. Therefore, Europe proposes a "community" effort in

order to fight what is perceived as a "threat", without removing from each State too much sovereignty in regards.

As a result, the creation of FRONTEX has brought this "communitarian" approach towards immigration to a very important level, although not all States are equally affected by these flows.

Thus, this paper aims firstly to investigate whether the European migration policies actually take into account the elements that characterize the Mediterranean component of the European identity. Secondly, it intends to value if the "boundary" between the two sides of the Mediterranean, set up by the creation of FRONTEX, makes sense facing the fluidity and the complexity that characterize that sea.

.....

The decisive increase and its subsequent stabilization of migratory flows towards Europe represent two unquestionable facts. Generally, these flows consist of people in search of greater economic stability, job opportunities and better living conditions. This shift in population is also due to political circumstances, a part from the economic ones: interstate wars, domestic conflicts and authoritarian regimes, which deprive individuals of their fundamental rights, create waves of refugees, that flee their countries to save themselves from persecution and violence. Most of them, often, has to deal with restricted opportunities to migrate legally and, because of this, it is forced to rely on other ways to enter. However, despite the motivations that drive them, the entrance in the European Union of migrants with a different geographical, ethnical and cultural origin has contributed to mix

the population of the European cities, especially those EU countries naturally overlooking Mediterranean Sea.

Not surprisingly, the image of immigration given today, that does not make any distinction between the legal and the illegal one, is closely linked to that of small battered boats, crowded with people from different countries, barely reaching the shores of Europe. Unfortunately, the long crossing is often not the hardest part of the journey: in fact, the hope for a better life and a better future for themselves and their families must face additional barriers, imposed by European regulations and policies, which are more and more selective and complicated for any foreigner, that would like to be part of it.

Certainly, one of the main objectives of the European institutions is both the moral obligation to prevent illegal immigration, considered the plague of our time, and the defence of the security of individuals, protecting them from potential suffering they could not be submitted only during the trip, but also in the country from which they fled. Yet, this situation is too often presented as a security threat: it is managed as an emergency with the use of administrative regulations and police controls, behind which it is hidden the current inability of the host countries institutions to manage this phenomenon, both at a local and national level. For this reason, the European Union is called into question in order to intervene on this sensitive issue: EU is expected to develop an integrated strategy, that should be able to provide those answers, that national approaches are clearly not able to produce. This should be done keeping in mind that, although a "common" approach is desirable, States hardly accept

losing their ability and their legislative decision-making in the context of migration policies, that have always been their exclusive prerogative. In fact, each state has an exclusive legislation on immigration, which means that it is the only one that can decide about the policies to adopt about the entry of foreigners. Therefore, this policy has resulted mainly in the militarization of borders, which culminated in the creation of FRONTEX, as a bulwark of defence of the external borders of the European Union with a relative autonomy of action.

Thus, in little more than ten years, the absence of any regulation at EU level, except for the Schengen Agreement, within the scope of intergovernmental cooperation of only some of the Member States, has led to the "communitarisation" of policy on immigration, even with all the limitations that it presents.

The choice of the European Union to adopt this kind of attitude brings out the large numbers of limitations of this policy of control and containment, institutionalized through an Agency: for example, the enormous weaknesses highlighted by the civil society on the level of protection of human rights and fundamental freedoms of individuals that are involved in the various operations of FRONTEX.

Despite the fact that the interstate cooperation towards immigration has reached an high level of relevance with the creation of FRONTEX , it is not difficult to conclude that each Member States has to deal with the phenomenon of migration at a very different degree and that the area of the Mediterranean has always represented the main theater of such movements. In fact, the migratory flows, originated from the countries of the southern

and eastern shores of the Mediterranean, are a complex phenomenon, whose political variables intersect with economic and social ones. According to the most authoritative opinions, the Mediterranean has some unique characteristics that make it a "pluriverse" of peoples, languages, arts, religions and cultures, which no power never managed to harness and subdue, and that characterize its identity. An identity carved in a story in which the diversities are intertwined, opposed and converge.

Furthermore, this policy needs to be explained in the light of the European acceptance of its total integration in the processes of globalized capitalism and its position submissively subordinate to the warmongering strategies of the greatest "Atlantic" powers, namely the United States. In addition, this was also blamed for the failure of that process, opened in Barcelona, in the mid-90s, aimed at opening a dialogue between the two shores of the Mediterranean, welcoming on the one hand, rejecting on the other.

In the light of increasing pressures carried by migratory flows, especially illegal immigrants, the focus seems to have shifted to the need to establish a new relationship with the countries of origin of migrants, that is, the non-European countries of the Mediterranean, in order to promote a more fair treatment and a greater integration of third-country citizens residing in the European Union. In order to make this "project" possible, another vision of immigration is necessary: it should be increasingly conceived as a resource for Europe and less like a tricky question, totally foreign to it and only capable of generating social, economic and political destabilization.

Thus, I believe that a "Mediterranean alternative" to the current European policies is possible. It could represent the answer to the problems of immigration management, which arose not only from the economic point of view, but also in the fight against terrorism and organized crime. For example, Identifying forms of cooperation and development, which are addressed directly to local businesses, bypassing the elites of power, would allow to revitalize the fragile and weak economies of the southern Mediterranean countries. It could create jobs and improve living conditions of the inhabitants, who finally may find those opportunities in their country, rather than abroad. Nevertheless, the solution to create new models of relationship between Europe and the southern Mediterranean must start from a resizing of the identity of Europe, which should learn to perceive itself as the other side of the coin, whose second face is represented by the Arab-Islamic world, similarly facing the sea, but from a different perspective.

This "alternative" way will be prosecuted only if Europe is able to rethink a common Mediterranean policy, building it on the hybridization of different cultures, without forgetting, however, the differential power between them, in an attempt to restore an egalitarian relationship between the two parties. This policy should propose the abolition of all fundamentalism, which are understood as any universalist pretensions of making one's own language, the language of all: hence, it must assume the "inconvenience" of the other. For this reason, the main part in the process of "rethinking the Mediterranean" must be interpreted by Europe, which should be less "Atlantic" and more "Mediterranean".

The recognition of Europe as a fundamental political subject, since it had been painted by the Treaty of Maastricht, cannot exist without the recognition of the Mediterranean area not as a partner in cooperation and free trade, as it was considered by the long process of Barcelona, but as a constitutive condition and an inalienable right of European historical identity and politics.

Moreover, if Europe is perceived as a junior partner, it is due to a process of reconstitution of identity, carried out after the end of the Cold War, which entangled it in a more continental perspective ("Mitteleuropa"), underlining the shift of the political landscape to the north, where the main protagonist was the Atlantic region. So, by reformulating the concept of the Mediterranean through the regaining possession of its traditions, its history and its diversity, European countries could achieve a new autonomy from the Atlantic tradition. It should be based on a strong "resistance" to a certain type of policy, that seems to be able to establish itself only with the use of weapons and violence. Furthermore, this return also implies a new challenge to European democracy, proposed by migration: that is the creation of a new "Mediterranean" citizenship, based on the concession of additional rights, or, conversely, on a new form of integration, that is founded on a constant tension between economic inclusion and political exclusion.

In this sense, then, a return to the Mediterranean encloses a newfound confidence in European democracy and in its ability to expand and reinvent itself. Indeed, democracy today is facing an innovative challenge with content, language, and policies of the old school, which are totally reformulated.

The first chapter is dedicated to FRONTEX, its creation by the European Council in October 2004 and its activities. On the basis of its founding Regulation, the EC 2007/2004, the various sections of which it is composed and the operating methods that characterize it, especially in the conduct of joint return operations, have been analyzed. What is essential to understand the reasons, that prompted the EU for establishing the Agency, is the high number of immigration policies, undertaken by Europe. The process goes from the two treaties of Maastricht and Amsterdam, to Schengen Agreement and Tampere and Stockholm Programs: these are the main steps that allowed the transformation of the European territory in an area of freedom, security and justice through the harmonization of border controls and policies immigration of the Member States.

In the second chapter, the critical issues, which characterize both the Agency, and the European policies are highlighted. They represent those aspects that generate many doubts about the fact that the way undertaken by Europe could be the only way forward. Primarily, it is shown that FRONTEX meets the needs of the European to secure the borders, especially after the recent emergency of terrorism. Does this aspect make FRONTEX a "product" of "securitization" or not? In part, it takes distance from this definition, playing a role of coordinator *super partes*, in part, instead, it is the result of a securitization policy, by intervening with illegitimate instruments to address exceptional and urgent situations. Secondly, we underline the responsibility of the Agency, in the political, administrative, legal and social field, often due to allegations of lack of transparency and legality of its actions. In addition, the operational ambivalences towards the two

"systems", in which FRONTEX sets up its legal framework, have been identified: they are the Schengen Agreement, acting as its outcome, and that of international law, as it has a legal personality and, for this reason, it is required to justify its choices also internationally. Moreover, the role of the EU countries was examined: they are usually influential in different immigration policies, but powerless to contain autonomously the massive migration flows. In order to understand their fears, based on the prospect of losing part of their sovereignty to the Agency, it is evident that they themselves constitute the first major limit to the work of FRONTEX. Finally, among the external causes which led to a reinforcing reform of the Rules of FRONTEX in 2011, it cannot be ignored the profound destabilization of the Schengen area, due to the explosion of the Middle East policy.

Lastly, starting from a reflection on the concept of "border", the third chapter deals with pointing out what are the barriers, visible and invisible, raised by FRONTEX: they are practical impediments, such as the walls of Ceuta and Melilla on the one hand; and legal and administrative obstacles related to various regulations on asylum or to different detection systems for the identification of migrants, such as SIS, VIS and EURODAC, on the other hand.

So, after having realized that these "barriers" play the two sides off against each other and after having outlined the characteristics of Mediterranean identity, it tries to figure out if these distinctions make sense in an area like the Mediterranean one, where the confrontation / clash / meeting with diversity is inherent. After that, we support the idea that an alternative policy to the current ones is possible not only in migration, but more generally in the

cultural, political and economic field. But it is important that this policy starts not only from Europe, but from both sides of the Mediterranean, and that it takes into account the constituent factors of the Mediterranean nature.

In conclusion, as it is claimed by Serge Latouche, the project of an original European way succeed only if it is able to reconnect to his pre-modern and pre-capitalist roots in order "to affirm and strengthen its difference" and to rediscover its familiarity with the eastern and orthodox part, that has always remained on the margins.

INTRODUZIONE

L'immigrazione è una delle tematiche maggiormente discusse in Europa e dai contorni assai complessi. Si tratta di un fenomeno sociale influenzato da fattori diversissimi, di tipo economico, sociale e geografico. I motivi economici, in modo particolare la povertà e le disparità, sono tra le prime cause che spingono i migranti ad abbandonare i loro paesi d'origine. Oltre al fenomeno economico, le circostanze politiche spiegano lo spostamento della popolazione: guerre interstatali, conflitti domestici e regimi autoritari, che privano gli individui dei loro diritti fondamentali, creano orde di rifugiati, che scappano dai loro paesi per salvarsi dalle persecuzioni e dalle violenze. La maggior parte di essi, spesso, deve fare i conti con ristrette opportunità di migrare legalmente e è costretta ad affidarsi, per questo, ad altre vie.

Non a caso, l'immagine che ci viene consegnata oggi dell'immigrazione, che non pone alcuna distinzione fra quella legale e quella clandestina, è strettamente connessa a quella di piccole imbarcazioni malandate, stipate di persone provenienti da svariati Paesi dell'altra parte del Mediterraneo, che a stento e quando la fortuna sembra essere a favore, raggiungono le coste dell'Europa. E spesso la lunga traversata non rappresenta la parte più difficile del viaggio: infatti, la speranza di una vita migliore, o in

alcuni casi semplicemente di una vita, e di un futuro per sé e per la propria famiglia deve affrontare ulteriori ostacoli, imposti dalle normative e dalle politiche dell'Europa, sempre più selettive e complicate per chi, straniero, intende farne parte.

Sicuramente, uno degli obiettivi principali delle istituzioni europee (e come biasimarle per questo) si traduce tanto nell'obbligo morale di prevenire l'immigrazione irregolare, considerata la piaga del nostro tempo, quanto di difendere l'incolumità di qualsiasi individuo, preservandolo dalle potenziali sofferenze a cui potrebbe essere sottoposto non solo durante il viaggio, ma anche nel Paese dal quale fugge.

Queste esigenze, pertanto, sembrano aver giustificato il processo di militarizzazione delle frontiere e di un approccio europeo integrato alla gestione dei confini esterni, sulla scorta di un processo di "securizzazione" della questione dell'immigrazione, rappresentata come minaccia e rischio per la sicurezza interna del continente. A questo punto, vale la pena ricordare, però, che in tema di immigrazione ogni Stato possiede una legislazione esclusiva, il che significa che è esso stesso a decidere a riguardo delle politiche da adottare relative all'ingresso degli stranieri.

Tuttavia, gli Stati membri dell'Unione Europea, in riflesso alla scelta di abbattere i controlli interni, intrapresa per quanto riguarda la libera circolazione all'interno delle frontiere nell'ambito degli Accordi di Schengen, hanno ritenuto opportuno creare un'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne, che sorvegliasse e favorisse la collaborazione degli Stati europei, senza comunque erodere la loro sovranità.

Con la creazione di FRONTEX, quindi, l'approccio "comunitario" in materia di immigrazione ha raggiunto un livello di grande rilievo.

Eppure, nonostante l'elevato grado di cooperazione interstatale ottenuto, non è difficile concludere che il fenomeno migratorio interessa i diversi Stati membri in modo diseguale e che l'area del Mediterraneo da sempre rappresenta il teatro principale di tali spostamenti. Infatti, i flussi migratori che si originano dai paesi delle sponde meridionale e orientale del Mediterraneo sono un fenomeno complesso, le cui variabili politiche si intersecano con quelle economiche e sociali. Il Mediterraneo, secondo più autorevoli opinioni, presenta delle caratteristiche peculiari, che lo rendono un "pluriverso" di popoli, lingue, arti, religioni e culture, che mai nessun potere è riuscito ad imbrigliare e a sottomettere, e che caratterizza la sua identità. Un'identità scolpita in una storia in cui le diversità si intrecciano, si contrappongono e confluiscono.

Alla luce di queste consapevolezza, ricostruite sulla base di saggi, statistiche e articoli sul tema, l'elaborato si propone di indagare se le politiche europee, in particolare quelle in ambito migratorio, tengano effettivamente in considerazione anche quegli elementi che caratterizzano la sua componente mediterranea, al fine di dar vita ad una strada alternativa basata sul dialogo paritario fra i due "mondi" che caratterizzano il Mediterraneo. In secondo luogo, esso tenta di analizzare se il "confine", posto in essere dalla creazione di FRONTEX, tra le due sponde del Mediterraneo, abbia un senso, alla luce della fluidità e della complessità che caratterizzano il nostro mare.

In particolare, il primo capitolo è dedicato a FRONTEX, alla sua creazione per opera del Consiglio Europeo nell'ottobre del 2004 e alle sue attività. Sulla base del suo Regolamento istitutivo, il 2007/2004 CE, sono state analizzate le varie sezioni di cui essa si

compone e le modalità operative che la caratterizzano, specialmente nella conduzione di operazioni di rimpatrio congiunte. Essenziale per comprendere i motivi che hanno spinto l'UE a dar vita all'Agenzia è il quadro più ampio delle politiche intraprese dall'Europa in materia di immigrazione tracciato successivamente. Dai Trattati di Maastricht e Amsterdam, a Schengen e i Programmi di Tempere e Stoccolma: queste sono le tappe principali che hanno permesso di trasformare il territorio europeo in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia attraverso l'armonizzazione dei controlli alla frontiera e delle politiche in materia d'immigrazione degli Stati membri.

Nel secondo capitolo, invece, sono state evidenziate le criticità, che caratterizzano tanto l'Agenzia, quanto le politiche europee, ossia quegli aspetti che se considerati nel loro complesso generano numerosi dubbi riguardo il fatto che, quella intrapresa dall'Europa, sia, per essa, l'unica strada percorribile.

Primariamente, si è evidenziato come FRONTEX risponda alle esigenze europee di mettere in sicurezza i confini, soprattutto dopo l'emergere preponderante del terrorismo. Questo aspetto la rende o meno un "prodotto" della "securitizzazione"? In parte ne prende le distanze, avendo essa un ruolo di coordinatore super partes, in parte, invece, ne rappresenta il risultato, intervenendo con mezzi illegittimi per risolvere situazioni eccezionali e sicuramente urgenti. Successivamente, sono state messe a nudo le responsabilità dell'Agenzia, in ambito politico, amministrativo, giuridico e sociale, spesso causa di accuse di poca trasparenza e legalità delle sue azioni, e sono state individuate le ambivalenze operative nei confronti dei due "sistemi" nei quali FRONTEX trova il suo quadro legale: in quanto suo esito, quello di Schengen e quello

del diritto internazionale, in quanto dotata di una personalità giuridica, che la obbliga a giustificare le sue scelte anche in ambito internazionale. Inoltre, è stato esaminato il ruolo dei Paesi UE, sovrani nelle diverse politiche migratorie, ma impotenti nel contenere in maniera autonoma gli ingenti flussi migratori. Al fine di comprendere i loro timori, dovuti alla prospettiva di cedere parte della loro sovranità all'Agencia, si evidenzia come essi stessi costituiscano il primo grande limite all'operato di FRONTEX. Per finire, tra le cause esterne che hanno indotto ad una riforma del regolamento di FRONTEX in senso rafforzativo non si può trascurare la destabilizzazione profonda dell'area Schengen, dovuta all'esplosione politica del Medio Oriente.

Il terzo capitolo, infine, riflettendo sul concetto di confine, si occupa di evidenziare quali siano le barriere, visibili ed invisibili, innalzate da FRONTEX: impedimenti concreti, come i muri di Ceuta e Melilla da un lato, dall'altro ostacoli legali ed amministrativi legati ai vari Regolamenti in materia d'asilo o ai diversi sistemi di rilevamento dell'identità dei migranti, come il SIS, il VIS o EURODAC. Quindi, dopo aver constatato che tali "barriere" mettono l'una contro l'altra le due sponde di uno stesso mare e delineato le caratteristiche peculiari dell'identità mediterranea, si cerca di capire se queste abbiano significato in uno spazio come quello mediterraneo, in cui è connaturato il confronto/scontro/incontro con la diversità. Successivamente, si intende sostenere la tesi secondo cui una politica alternativa a quelle attuali, che parta non solo dall'Europa, ma da entrambe le rive del Mediterraneo, e che tenga in considerazione i fattori costitutivi della natura mediterranea, sia possibile non solo in

ambito migratorio, ma più in generale in ambito culturale, politico ed economico.

CAPITOLO I

1. FRONTEX

*« At nos hinc alii sitientis ibimus Afros,
pars Scythiam et rapidum cretae veniemus Oaxen
et penitus toto divisos orbe Britannos.
En umquam patrios longo post tempore finis
pauperis et tuguri congestum caespite culmen,
post aliquot, mea regna, videns mirabor aristas? »*

Noi, invece, da qui ce ne andremo: chi dagli assetati Africani,
chi in Scizia e all'Oasse , torbido di creta e
altri dai Britanni, completamente separati da tutto il mondo.
Oh, ammirerò mai, rivedendoli dopo lungo tempo, i patri territori
e il tetto della mia povera capanna fatto di zolle,
mio regno, dopo qualche raccolto?"

Virgilio, Bucoliche, Ecloga I, 64-69

1.1. *Che cos'è?*

È noto che l'immigrazione sia un fenomeno molto complesso: fattori economici, sociali, politici e geografici incidono sulla scelta di moltissimi migranti di lasciare i propri paesi d'origine, alla ricerca di maggiori opportunità di guadagno, di una qualità di vita migliore o nel tentativo di sfuggire a conflitti interni , a persecuzioni di

regimi autoritari e violenze. Si parla allora di rifugiati politici o di richiedenti asilo, oggi sempre più costretti a fronteggiare politiche di immigrazione molto restrittive e ridotte opportunità d'immigrare legalmente. Ciò comporta la sussistenza di una crescente dipendenza da parte dei migranti da metodi illegali sia per entrare sia per rimanere in una specifica nazione.

Inoltre, è necessario prendere atto della tendenza generalmente diffusa ad identificare il fenomeno dell'immigrazione con quello dell'immigrazione clandestina e a percepirlo per questo come una minaccia politica, sociale, economica e culturale alla sicurezza dello stato e della sua società. Si ritiene che l'immigrazione clandestina mini la sicurezza dei confini nazionali dello Stato e, pertanto, la sua stessa sovranità nazionale; e ancora, che essa produca effetti negativi sul benessere economico della società. Infatti, oltre ad essere accusati di contribuire alla crescita del crimine e di altri problemi di carattere sociale e culturale, spesso i migranti sono descritti come approfittatori dei benefici sociali nazionali o usurpatori di posti di lavoro alla popolazioni locali.

Alla luce di quanto detto, le frontiere esterne dell'Unione Europea tornano al centro di un dibattito politico stimolato da una crescente incertezza: in risposta alla proliferazione di minacce internazionali¹, a una maggior mobilità umana e a sempre più complesse interconnessioni a livello globale, l'Unione Europea si è concentrata sulla "messa in sicurezza" delle sue frontiere esterne e sulla rielaborazione dei suoi spazi esterni, basata sugli strumenti della cooperazione e del partenariato.

In quest'ottica, si colloca la creazione dell'*Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale delle frontiere esterne*

¹ Per "minacce internazionali" si intendono anche i fenomeni di terrorismo che hanno colpito alcuni Stati membri agli inizi degli anni 2000: per esempio, si ricordano gli attacchi terroristici contro Madrid e Londra, rispettivamente del 2004 e del 2005.

degli Stati membri, meglio conosciuta come FRONTEX, istituita con il Regolamento (CE) n. 2007/2004, che ne ha determinato le linee guida. Essa è operativa dall'ottobre del 2005 e ha la sua sede a Varsavia.

Su un punto il Regolamento è piuttosto chiaro: "Il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne ricade sotto la responsabilità degli Stati membri"², sottolineando che, benché l'Agenzia abbia una fondamentale funzione di coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati, essa non si sostituisce agli stessi nella gestione del controllo delle frontiere. Migliaia sono i chilometri per i quali si estendono i confini dell'Europa e 400.000 sono le guardie che li presidiano, 20 milioni sono gli stranieri che vivono in Europa regolarmente ed imprecisato è il numero di quanti hanno attraversato tali frontiere in modo illecito. Numeri così grandi che non possono prescindere dall'impegno concreto dei singoli Stati, per i quali FRONTEX deve rimanere solo un utile strumento di coordinamento e di agevolazione nell'applicazione delle norme comunitarie, pur presentando responsabilità sempre più ampie e delicate.

L'art. 2, infatti, precisa quali sono i compiti principali svolti dall'Agenzia in favore degli Stati membri : il coordinamento della cooperazione operativa nella gestione delle frontiere esterne; l'assistenza in materia di formazione, non solo istruendo gli agenti di frontiera, ma anche individuando standard comuni a cui rifarsi; l'analisi dei rischi; lo sviluppo e la ricerca sul controllo delle frontiere esterne; l'aiuto tecnico e operativo nei casi più delicati e critici e il supporto necessario all'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio di immigrati irregolari. A loro volta, gli Stati membri sono tenuti a non compromettere in alcun modo

² Introduzione Reg. CE 2007/2004, par. 4

l’esistenza dell’Agenzia, astenendosi da attività che potrebbero compromettere il raggiungimento dei suoi obiettivi, ma possono dar vita a collaborazioni con altri Stati membri o con Paesi terzi, se queste agevolano l’operato di Frontex e sono in linea con i suoi principi.

Per assolvere a questa prima funzione di coordinamento, FRONTEX provvede a realizzare e coordinare *operazioni congiunte e progetti pilota*, condivisi con gli Stati membri sia dal punto di vista operativo, mettendo a disposizione le proprie attrezzature tecniche³, che dal punto di vista economico, decidendo di cofinanziarli con sovvenzioni.⁴ Queste operazioni congiunte sono la tipologia di attività per la quale l’Agenzia spende la maggior parte del suo budget: più di 43 milioni di euro sono stati spesi nel 2013⁵. Esistono tre tipologie di operazioni congiunte che FRONTEX ha il compito di coordinare, corrispondenti alle tre tipologie di confine: marittimo, terrestre e aereo. Ogni operazione, che viene proposta direttamente dall’Agenzia in accordo con gli Stati membri o su iniziativa degli Stati membri stessi, si basa su un’analisi dei rischi, elaborata dall’Agenzia sulla base di un modello comune. È proprio sull’individuazione di questi rischi e delle eventuali raccomandazioni che il piano d’azione dell’operazione stessa viene costruito. Cambiano gli scenari, ma la procedura rimane la stessa: analisi dei rischi, richiesta di cooperazione agli Stati membri, messa

³ L’art. 7, capo II, Reg. CE n. 2007/2004 disciplina la gestione delle attrezzature tecniche dell’Agenzia. Questa è tenuta a stilare un registro (CRATE – Central Record of Available Technical Equipment) in cui sono riportate le varie attrezzature che gli Stati membri, “volontariamente e su richiesta di un altro Stato membro”, offrono temporaneamente e a seguito di un’analisi preventiva del fabbisogno, eseguita dalla stessa FRONTEX. Essa, quindi, dispone di mezzi che sono in parte suoi e in parte dagli Stati membri, i quali, a seguito di accordi stipulati con l’Agenzia, li mettono a disposizione in base alle varie circostanze. All’inizio del 2010 il CRATE comprendeva 26 elicotteri, 113 navi, 22 aeromobili e 476 ulteriori mezzi fra cui automobili, unità mobili radar, telecamere termiche e rilevatori del battito cardiaco.

⁴ Cfr. art. 3, capo II, Reg. CE n. 2007/2004, par. 4.

⁵ Budget 2013

a disposizione dei mezzi e delle squadre in supporto allo Stato richiedente e intervento, rapido, se necessario, mirato a rafforzare il controllo dei confini per un certo periodo di tempo.

Per quanto riguarda le operazioni terrestri, controlli e sorveglianza sono situati ai valichi posti presso i punti d'ingresso stradali o ferroviari dell'UE. L'individuazione di persone nascoste nei veicoli, servendosi di cani addestrati o attraverso strumenti per l'osservazione notturna e l'identificazione di documenti contraffatti e di persone senza documenti sono due delle modalità operative degli agenti di frontiera "terrestre", riconducibili nel quadro più generale del miglioramento costante nel monitoraggio dei flussi, della massimizzazione della sorveglianza e dell'efficacia delle misure di controllo. A questo si aggiunga l'importanza estrema dello scambio di informazioni, utile ad adattarsi in modo efficiente e tempestivo alle varie circostanze, condivisibile anche negli altri due ambiti di controllo delle frontiere. Nel 2013 sono state condotte 7 operazioni congiunte via terra, fra cui la principale rimane quella realizzata nella zona del fiume Evros, a confine tra Grecia e Turchia, a fronte della richiesta delle autorità greche, incapaci di gestire l'ingente flusso di migranti provenienti dalla Turchia. Il 2 novembre 2010 la Grecia ha ricevuto una squadra di intervento rapido composta da 175 guardie di frontiera e varie attrezzature tecniche. La missione RABIT, originariamente prevista fino a dicembre, poi prolungata fino a marzo e infine sostituita da una presenza permanente di Frontex tramite l'operazione "Poseidon Land 2011", ha ottenuto una notevole diminuzione del numero dei rilevamenti dei migranti irregolari attraversanti la frontiera terrestre greco-turca.⁶ L'operazione "Poseidon Land" ha

⁶ Dall'inizio dell'operazione RABIT nel 2010, una tendenza alla diminuzione del numero di rilevamenti è stata osservata nei mesi di novembre e dicembre (4631 e 3423) e il tasso di rilevamento medio giornaliero è sceso a - 37 % (novembre) e -57 % (dicembre). Nella prima settimana del 2011 (dati fino

ottenuto continue implementazioni sia nel 2012 che nel 2013, così come sono state rafforzata sul versante di Serbia e Ungheria, altra area critica al centro dell'attenzione, le operazioni Nettuno e REX. Si aggiunga a questo il fronte bulgaro, che ha causato all'Agenzia non pochi problemi a fronte di un aumento di rilevamenti alla frontiera, che ha costretto FRONTEX ad una riallocazione del 65% delle risorse degli Stati membri dalla Grecia all'operazione nazionale bulgara. La Bulgaria, infatti, nel tentativo di diminuire il tasso di attraversamento illegale delle proprie frontiere, aveva avviato a novembre un piano nazionale su larga scala che prevedeva un aumento del dispiegamento delle forze di polizia e l'utilizzo di campi come centri di detenzione temporanea, sullo stampo si quanto attuato in Grecia con l'operazione nazionale Aspida. Infine, un piano programmatico pluriennale, creato nel 2010, ha continuato a fungere da blocco di partenza per la realizzazione di ulteriori forme di cooperazione con Paesi terzi e di interventi a livello regionale nelle stesse aree operative, contribuendo anche al rafforzamento delle zone maggiormente colpite dall'immigrazione irregolare.

FRONTEX si occupa anche delle frontiere aeree e le operazioni congiunte negli aeroporti sono uniche nel loro genere in relazione a due fattori: primariamente perché non esiste un vero e proprio confine da oltrepassare e in secondo luogo perché nessuno può entrare senza venire identificato.

all'8 gennaio 2011) , 686 persone sono state rilevati mentre attraversavano illegalmente la frontiera verde . Il numero medio di migranti fermati al giorno è ulteriormente diminuito a circa 98. Dal 2 giugno 2010, oltre 38.000 persone senza documenti sono stati rilevati attraversare la frontiera terrestre greco-turca . Il gruppo più numeroso (44 %) proviene dall'Afghanistan , seguono Algeria (16%) , Pakistan (8 ,5 %), Somalia (6%) e Iraq (4%). Circa 22 facilitatori sono stati arrestati ,provenienti dalla Turchia (9) , Afghanistan (4) ,Bulgaria (4), Palestina (3) , Siria (1) e la Georgia (1) . Sono circa 200 gli agenti e gli interpreti impegnati da Frontex, sotto il comando delle autorità greche e impegnati soprattutto nel pattugliamento delle frontiere e nella raccolta delle informazioni. <http://frontex.europa.eu/news/rabit-operation-situational-update-pwlcR8>

Ma questo non è certo sinonimo di garanzia: numerosi sono i migranti che soggiornano sul territorio europeo illegalmente dopo essere passati indenni ai controlli aeroportuali. Infatti, benché soggiornino da irregolari, il loro ingresso non può che essere avvenuto in maniera legale, o attraverso il possesso di documenti d'identità contraffatti, o attraverso un visto regolare, la cui scadenza però non viene rispettata e viene trasgredita dal migrante, che continua il suo soggiorno incurante. I numeri di FRONTEX confermano quanto detto: 121 milioni di individui valicano i confini dell'UE irregolarmente e l'1% di essi, vale a dire 1,2 milioni di persone, lo fa attraverso i suoi aeroporti. Per garantire una maggiore sicurezza, sono essenziali dunque numerosi controlli sui viaggiatori, un rapido e puntuale scambio di informazioni tra i vari aeroporti e le diverse compagnie aeree, lo sviluppo di nuove modalità e tecnologie di controllo e di identificazione sempre più avanzate e la formazione costante di personale specializzato. La storia delle operazioni aeree congiunte si è evoluta nel corso del tempo, in particolare a partire dalla nascita dell'area Schengen, che ha comportato un rapido aumento del traffico aereo e degli attraversamenti delle frontiere esterne. La pressione che veniva esercitata su un aeroporto, però, aveva come corollario uno spostamento dei traffici dell'immigrazione irregolare su nuove rotte. Ben presto si comprese l'importanza di avvalersi di una maggiore flessibilità nell'approcciarsi a tali questioni, per riuscire a gestire meglio le risorse e per ottenere un controllo maggiore sui metodi e sugli strumenti utilizzati dai trafficanti di esseri umani. Così, oggi l'obiettivo dell'Agenzia è divenuto quello di ridurre l'immigrazione attraverso una strategia basata su prevenzione, individuazione e deterrenza, perseguito attraverso la promozione di un'operazione pluriennale che fornisca

analisi precise, che identifichi i fenomeni e che permetta implementazioni rapide anche senza lungo preavviso. FRONTEX ha creato un sistema di raccolta e scambio di informazioni in collaborazione con altri partner e con 130 aeroporti, garantendo un'analisi settimanale della situazione delle frontiere aeree d'Europa, anche se le riduzioni di bilancio per l'anno 2013 hanno rappresentato un limite operativo delle attività.⁷

Infine, altro settore su cui FRONTEX è impegnata con joint operations è quello del mare. Le operazioni marittime sono essenzialmente di due tipologie: operazioni di verifiche alla frontiera e operazioni di sorveglianza. Le prime si attuano ai valichi nei porti, le seconde in mare. FRONTEX ha coordinato, ad oggi, le operazioni di Recupero e Soccorso (Security and Rescue operation - SAR)⁸ più grandi d'Europa, riuscendo a salvare numerose vite umane direttamente in mare. Infatti, migliaia sono le persone che ogni anno cercano di entrare in Europa via mare a bordo di imbarcazioni di fortuna, che spesso costano loro la vita. Ma lo scopo dell'Agenzia, in questo ambito, non è solo quello di salvare la vita agli sventurati viaggiatori, ma anche quello di impedire a monte i flussi di immigrazione illegale cercando di scovare e arrestare quelli che di questo mercato di esseri umani ne hanno fatto un mestiere. Purtroppo, la battaglia contro un tale crimine, oggi più organizzato che mai, diviene sempre più complicata, anche se i dati a nostra disposizione evidenziano il ruolo decisivo svolto da FRONTEX nel gestire un problema così delicato. In totale, 53 758 migranti, in media circa 147 migranti al giorno, sono stati

⁷ Il budget dedicato alla Air Borders Sector per l'intero anno 2013 è diminuito a 2.255.000 euro, dai 2.450.000 del 2012. Il numero di funzionario delle operazioni congiunte alle frontiere è diminuito da 7325 nel 2012, a 5988 nel 2013. (FRONTEX General Report, 2013).

⁸ Nel 2013 si sono verificati 683 casi di Search-and-Rescue che hanno permesso di salvare 37 036 migranti in pericolo (FRONTEX General Record, 2013).

fermati o salvati durante le operazioni marittime congiunte nel 2013⁹ e 357 facilitatori sospetti sono stati fermati.¹⁰

Proprio per questo, l'Agenzia ha puntato, e lo fa tutt'oggi, a individuare soluzioni a lungo termine sul controllo delle frontiere: 7 operazioni marittime congiunte e altrettanti progetti pilota, tra cui la Rete Europea di Pattuglie (European Patrols Network –EPN), sono stati attuati nel 2013 e hanno coinvolto ben 28 Stati membri e 5 Paesi terzi.

Il progetto della Rete Europea di Pattuglie ha preso vita nel maggio del 2007, quando, a seguito di un sondaggio eseguito da FRONTEX su alcuni Paesi del Mediterraneo prima, e su altri Paesi nordici poi, è emersa chiaramente l'esigenza di individuare delle aree di interesse comune al fine di ridurre gli sforzi in merito al loro controllo, risparmiando così anche denaro, tempo e risorse. Il coordinamento degli sforzi fra Stati per contrastare il traffico e il contrabbando di esseri umani ha fatto di questa rete il cuore delle operazioni congiunte via mare di FRONTEX e ha avuto un'incidenza maggiore soprattutto in relazione a quelle portate avanti nel Mediterraneo, meta preferita di ingenti flussi migratori illegali. Lo scambio di informazioni e la condivisione delle risorse promosso da EPN si sono rivelati aiuti concreti per le operazioni via mare condotte parallelamente dall'Agenzia stessa. La strategia EPN ha anche permesso di allargare la cooperazione bilaterale fra Stati membri limitrofi all'interno dell'area del Mediterraneo, aumentando l'efficacia e riducendo i costi, e di salvare vite umane. Tra le operazioni congiunte di pattugliamento, che vanno dalle coste occidentali dell'Africa a quelle del Mediterraneo, vengono

⁹ Il dato presenta un significativo aumento rispetto al 2012 (18 064 migranti, cioè una media di 49 al giorno)(FRONTEX General Report, 2013).

¹⁰ Il 40% in più rispetto all'anno 2012 (FRONTEX General Report, 2013).

ricordate l'operazione HERA¹¹, attuata nel 2006 da Spagna e Portogallo, a cui si sono aggiunte successivamente Italia, Senegal e Mauritania, con l'obiettivo di ridurre l'immigrazione illegale nelle Canarie, o ancora le successive Indalo, Hermes, Nautilus¹², Poseidon¹³, Euxine, tra le coste del Mediterraneo e del Mar Nero.

Un rilievo particolare è dato anche a quelle operazioni congiunte in materia di rimpatrio, disciplinate dall'art.9. FRONTEX, nel rispetto della politica comunitaria, è tenuta a offrire tutto il supporto e tutta l'assistenza necessari alle varie fasi: dall'acquisizione dei documenti per il viaggio, all'allontanamento vero e proprio. Pur essendo uno dei compiti di FRONTEX quello di "assistere gli Stati membri nell'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio", questo tipo di attività sono divenute piuttosto frequenti solo negli ultimi anni. Secondo Eurostat, sono circa 250 000 le persone soggette a rimpatrio ogni giorno. Per questo, è stata creata una "Sezione Ritorni" su ICONet, un

¹¹ L'operazione HERA è stata la prima gestita da FRONTEX. A capo di HERA vi era la Spagna ed essa si prefiggeva l'obiettivo di fermare l'immigrazione illegale proveniente da Senegal, Mauritania e dall'isola di Capo Verde e diretta alle Canarie. Attraverso un accordo, i tre Paesi hanno concesso alla Spagna e alle operazioni FRONTRX da essa condotte il diritto di effettuare pattugliamenti congiunti nelle rispettive acque territoriali, in modo tale da impedire alle imbarcazioni dei migranti di navigare. A partire dal 2009, tale operazione ha incluso anche pattugliamenti via terra per impedire addirittura che queste imbarcazioni salpassero.

¹² L'operazione NAUTILUS, invece, risale al 2008 ed interessava la zona centrale del Mediterraneo, in particolare le isole di Malta e Lampedusa. È stata condotta in associazione con Italia e Malta, nel tentativo di ottenere i medesimi risultati ottenuti dalle operazioni sulle coste occidentali dell'Africa, in particolare arginare l'immigrazione irregolare proveniente dalla Libia. Dopo Hera, vennero condotte numerose analisi dall'Agenzia con lo scopo conoscere meglio le rotte dei migranti e vennero spiegate delle guardie per tentare di fermare gli attraversamenti. Ma già nel 2007, la scarsità di risorse e la fragilità operativa dell'Agenzia iniziarono ad emergere e l'8 marzo 2008 l'operazione fu dichiarata fallita.

¹³ L'operazione POSEIDON si è svolta nel Mar Egeo e ha mostrato i suoi risvolti più difficili sul confine turco-greco. Infatti, tra le isole greche e le coste turche non esiste alcuna superficie di mare internazionale e le guardie costiere greche non godevano delle risorse sufficienti per prevenire l'arrivo dei migranti irregolari nelle loro isole. D'altro canto, le guardie turche non facevano nulla per impedire l'attraversamento dei migranti verso le isole greche e l'invito di FRONTEX di partecipare all'Operazione fu rifiutato. Dunque, la reazione delle guardie greche fu piuttosto dura: qualsiasi rifugiato che fosse stato scoperto nelle acque territoriali greche, sarebbe stato catturato, picchiato o torturato, poi nuovamente abbandonato in mare o su un'isola disabitata. Si trattava di ridurre l'immigrazione, utilizzando la violenza come deterrente.

serbatoio di informazioni in rete e un network per la coordinazione usato dai servizi per l'immigrazione degli Stati membri dell'UE, al fine di gestire in modo più puntuale l'assistenza durante queste operazioni congiunte.

Ma come avviene un'operazione congiunta di rimpatrio? Tutto parte dall'organizzazione da parte di uno Stato Membro o di uno Stato Associato agli accordi di Schengen di un volo di ritorno verso una nazione, scelta al bisogno e alla luce delle condizioni dettate da eventuali accordi di rimpatrio stipulati con la stessa. Lo Stato organizzatore, poi, ha il compito di informare FRONTEX del numero di posti liberi rimasti sul volo, utilizzando anche lo strumento apposito di ICONet. In questo modo, altri Stati membri dell'UE possono partecipare all'operazione, riempiendo il charter con altre persone che intendono espellere e rimandare in quella stessa nazione. Spesso, prima della partenza, lo Stato organizzatore tende a inviare una comunicazione alle autorità locali della nazione destinataria per fornire informazioni relative ai ritorni e accordarsi sui dettagli relativi all'arrivo. Solitamente gli Stati che si mettono a capo dell'organizzazione dell'operazione sono Stati che hanno una certa dimestichezza in termini di migrazione, che condividono le loro esperienze e le loro buone pratiche con gli Stati che sono meno esperti in materia di espulsioni di migranti. Questi Stati "veterani" sono definiti "Core Country Group" (CCG), identificati come il gruppo di nazioni esperte in operazioni di rimpatrio tra cui spiccano, per la maggior parte, i vecchi Membri dell'Unione Europea. Per esempio, nel 2009, fu l'Austria ad organizzare uno di questi viaggi, con la partecipazione di altri 8 Paesi, conclusosi con il rimpatrio di 50 persone in Nigeria.

Durante il viaggio, poi, il charter fa tappa nei vari Paesi che hanno partecipato all'operazione per caricare coloro che verranno

rimpatriati, per poi giungere a destinazione. La preparazione del volo, a carico dello Stato organizzante, prevede la presenza a bordo di personale medico, di guardie accompagnatrici dei viaggiatori e di un esponente di FRONTEX, che si assicuri il rispetto delle condizioni poste dal Codice di Condotta FRONTEX per i voli di ritorno.

L'Agenzia, dunque, gioca un ruolo importante nelle operazioni di rimpatrio: mette a disposizione degli Stati membri la sua esperienza coordinandoli e cofinanziandoli¹⁴, ma la responsabilità dell'operazione rimane comunque dello Stato organizzatore.

Altro compito a cui FRONTEX deve assolvere si concretizza nell'offrire sostegno a quegli Stati membri che si trovano in circostanze tali per cui una maggior assistenza tecnica e operativa viene richiesta, specialmente nelle situazioni problematiche relative all'asilo e ai flussi massicci di migranti irregolari. Il Regolamento istitutivo dell'Agenzia si occupa di questa funzione all'art.8, precisando che il ruolo di FRONTEX è quello di agevolare il coordinamento fra due o più Stati membri e di facilitare le autorità nazionali con l'aiuto dei suoi esperti. Ma alla luce della volontà di migliorare l'efficacia del controllo delle frontiere e di contenere il più possibile l'immigrazione clandestina, gli Stati membri hanno preso atto del fatto che le risorse per fornire un aiuto pratico ed efficace non erano sufficienti. Si è ritenuto pertanto necessario dare la possibilità agli Stati membri in situazione di particolare difficoltà di chiedere agli altri Stati membri l'invio di squadre di esperti che affianchino quelle locali temporaneamente, almeno

¹⁴ FRONTEX può coprire solo parzialmente i costi delle operazioni, in quanto una parte di questi può essere finanziata da altre fonti, come, per esempio, il Fondo Europeo per i Rimpatri. Ad esso partecipano tutti i Paesi Membri dell'UE, eccezion fatta per la Danimarca; ha stanziato 676 milioni per il periodo 2008-2013 e ha l'obiettivo di migliorare la gestione dei rimpatri e incentivare la cooperazione non solo tra i Paesi UE, ma anche con i Paesi terzi di rimpatrio.

finché l'emergenza non sia rientrata. Tuttavia, per poterlo fare, si è resa necessaria una modifica del Regolamento istitutivo CE n.2007/2004 per poter inserire " (...) un meccanismo volto a fornire assistenza operativa rapida per un periodo limitato allo Stato membro che ne faccia richiesta(...) attraverso la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere. (...)Il presente regolamento definisce inoltre i compiti che devono essere svolti e le competenze che devono essere esercitate dai membri delle squadre nelle operazioni condotte in uno Stato membro diverso dal loro", come specifica l'art. 1 del Regolamento CE 863/2007 dell'11 luglio 2007, che ha emendato il precedente.

L'intervento rapido si fonda sul concetto di soccorso immediato in quegli Stati membri dove si verificano circostanze urgenti ed eccezionali. L'assistenza a breve termine è fornita dalle Squadre di Intervento Rapido alla Frontiera, chiamate anche RABIT (acronimo del loro nome inglese Rapid Border Intervention Teams), composte da guardie di frontiera provenienti da Stati membri, diversi dallo Stato che ne fa richiesta. Secondo quanto enunciato in apertura del suddetto Regolamento, la creazione di queste squadre ha contribuito "ad accrescere la solidarietà e la reciproca assistenza tra Stati membri"¹⁵ e a perfezionare la pianificazione e la conduzione delle operazioni, attraverso la selezione dei profili e del numero delle guardie di frontiera inviate sul posto da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, su proposta del direttore esecutivo. L'unico caso di intervento delle squadre RABIT è avvenuto nell'ottobre 2010 a seguito della richiesta della Grecia, in difficoltà con l'immigrazione proveniente dalla frontiera greco-turca, come si è ricordato precedentemente, prevista fino a

¹⁵ Decisione 2004/860/CE del Consiglio, del 25 ottobre 2004, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, nonché all'applicazione provvisoria di alcune disposizioni dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 370 del 17.12.2004, pag. 78).

dicembre, poi sostituita da una presenza permanente di FRONTEX.¹⁶

Ma la politica di rafforzamento dell'Agenzia intrapresa dall'Unione Europea, ha condotto ad apportare ulteriori modifiche al Regolamento istitutivo nell'ottobre del 2011 che hanno permesso di iscrivere l'impegno crescente degli Stati membri in un quadro di legalità. A seguito di tale emendamento, in vigore dal dicembre dello stesso anno, non si parla più di RABIT, cioè di squadre di intervento rapido: tale definizione confluisce in quella più ampia di Squadre di Controllo delle Frontiere Europee (European Border Guard Team – EBGT). Le EBGT, insieme al TEP (Technical Equipment Pool¹⁷), sono fondamentali strumenti nelle joint operations e hanno lo scopo di garantire una miglior efficienza e una maggior qualità nell'intervento alle frontiere esterne. Anche in questo caso rimane lo Stato membro il responsabile del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne. Fanno parte delle EBGT 13 tipologie differenti di guardie di frontiera: vi sono quelle addette alla sorveglianza della frontiera terrestre e di quella marittima, all'identificazione dei documenti falsi, ad attività di seconda linea, allo screening dei migranti irregolari per stabilirne le generalità, e altre ancora. Il numero di EBGT stabilito nel 2012 ammontava a 1870 guardie, ma è in continuo aumento.¹⁸ Il ricorso alle EBGT segue una procedura ben definita¹⁹ e viene, in ultima

¹⁶ Vedi pag.5

¹⁷ Il TEP si basa essenzialmente sul registro CRATE (cfr. nota 3) ed è il risultato dell'emendamento del Reg. istitutivo in relazione a tale ambito. Il Reg. CE 1168/2011 richiede agli Stati membri una revisione dei contributi da stanziare al CRATE e l'inclusione di equipaggiamenti tecnici più rilevanti. Il suddetto Reg. prevede che il TEP contenga un numero minimo di equipaggiamenti tecnici affinché l'Agenzia possa portare avanti operazioni congiunte, progetti pilota, interventi rapidi o operazioni di rimpatrio.

¹⁸ Decisione del Consiglio d'Amministrazione di FRONTEX n. 11/2012 del 23 maggio 2012. Cfr. http://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2013/EPPE_LTA%282013%29002639_XL.pdf

¹⁹ La richiesta viene inoltrata da uno Stato membro; il direttore esecutivo informa della richiesta il Consiglio d'amministrazione; viene poi eseguita una valutazione della situazione sulla base dei rischi Frontex e delle informazioni fornite da uno Stato membro. Il direttore esecutivo può inviare esperti per

istanza, deciso dal direttore esecutivo di FRONTEX. Poco cambia rispetto al passato, se non che l'invio delle squadre è obbligatorio e programmato per gli Stati, ai quale viene richiesto tramite accordi preventivamente stipulati di mettere a disposizione le proprie guardie e i propri esperti per le squadre e di renderli disponibili in ad ogni richiesta di FRONTEX, a meno che essi stessi non si trovino in situazioni critiche.²⁰

Oltre a ciò, l'assistenza nell'addestramento delle guardie di frontiera e l'individuazione di standard di addestramento comuni sono altri doveri che FRONTEX è tenuta ad assolvere. L'Agenzia è chiamata a fungere da collegamento tra le esigenze operative e il processo di formazione delle guardie e a creare un terreno comune in materia di addestramento e specializzazione delle diverse autorità di frontiera degli Stati membri, in cui esse siano in grado di lavorare insieme e in modo più efficiente, collaborando direttamente con gli Stati membri. Nel 2013, infatti, nell'ambito di tre programmi formativi che comprendono 17 progetti, Frontex ha

l'area al fine di valutare la situazione sul posto ed infine prende la decisione (entro e non oltre cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta) .

Comunicazione sulla decisione allo Stato membro richiedente e al consiglio di amministrazione .

In caso si decisione positiva, viene predisposto il piano operativo (entro e non oltre cinque giorni lavorativi dalla data della decisione); si effettua la selezione e la composizione delle squadre da inviare e si procede alla loro distribuzione (entro e non oltre cinque giorni lavorativi dopo il piano operativo sono concordate tra il direttore esecutivo e lo Stato membro richiedente) .

²⁰ Art.3 ter, comma1, 2,3 Regolamento CE n.1168/2011: "1.(...)Gli Stati membri contribuiscono alla formazione delle squadre europee di guardie di frontiera tramite un contingente nazionale in base ai diversi profili stabiliti, designando le guardie di frontiera corrispondenti ai profili richiesti.

2. Il contributo degli Stati membri, relativamente alle loro guardie di frontiera, a operazioni congiunte e a progetti pilota specifici per l'anno successivo è programmato sulla base di negoziati e accordi annuali bilaterali tra l'Agenzia e gli Stati membri. Conformemente a tali accordi, gli Stati membri tengono a disposizione dell'Agenzia le guardie di frontiera per il loro impiego su richiesta della stessa, salvo che si trovino a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali. Tale richiesta è inoltrata almeno quarantacinque giorni prima del loro impiego. Lo Stato membro di origine conserva la sua autonomia per quanto riguarda la selezione del personale e la durata del suo impiego.

3. L'Agenzia contribuisce altresì alle squadre europee di guardie di frontiera con guardie di frontiera competenti distaccate dagli Stati membri in qualità di esperti nazionali

a norma dell'articolo 17, paragrafo 5. Il contributo degli Stati membri relativamente al distacco delle loro guardie di frontiera presso l'Agenzia per l'anno successivo è programmato sulla base di negoziati e accordi annuali bilaterali tra l'Agenzia e gli Stati membri."

organizzato un totale di 205 addestramenti e relative attività, con la partecipazione di 3 253 partecipanti. In particolare, l'Agazia, per omogeneizzare la formazione e l'addestramento delle guardie di frontiera, sta lavorando allo sviluppo di programmi di studio comuni, basati sulla condivisione di principi e standard comuni, allo scopo di trasformarli in programmi di laurea o master diffusi in tutta Europa, in collaborazione con esperti provenienti da istituti di formazione rappresentanti tutti gli Stati membri ei paesi associati a Schengen, nonché alcune organizzazioni partner, tra cui l'UNHCR, CEPOL, FRA, DCAF, OIM e l'Europol. Il concetto chiave è quello di "formazione professionale", il che significa che essa si concentra sull'esigenze lavorative e sull'individuazione delle conoscenze, delle abilità e delle competenze rilevanti e specifiche per un determinato impiego. Il principale strumento utilizzato per raggiungere tale obiettivo è il Common Core Curriculum (CCC), lanciato nel 2007, rappresenta il primo insieme di competenze e criteri di conoscenza standardizzato per un livello base di formazione delle guardie di frontiera nell'Unione Europea. Benché esso includa moduli che rappresentano l'intera gamma di argomenti legati alle frontiere, dal rilevamento di documenti falsi e di automobili rubate ai diritti umani, dal diritto internazionale alla leadership, tale strumento non si ritiene mai definitivo, ma viene continuamente sottoposto a revisioni e adeguamenti²¹ per permettere agli studenti di tenersi sempre aggiornati sulle ultime innovazioni in campo tecnologico e operativo e sulle questione nell'ambito della gestione e del controllo delle frontiere esterne. Proprio per questo, recentemente, è stato attivato un nuovo strumento di e-learning, che permette non solo di ricevere

²¹ Come l'ampliamento del 2008 e l'upgrade del 2012.

aggiornamenti in tempi brevissimi, ma anche di istruirsi in modo più conveniente e più comodo.

Da includere nel quadro di omogeneizzazione dei criteri di formazione, FRONTEX ha portato avanti programmi di scambio, attraverso i quali ha promosso la cooperazione tra studenti e insegnanti e lo scambio di informazioni. Il CCC stesso ha attivato un progetto pilota in questa direzione, che ha permesso agli studenti partecipanti di diventare guardie di frontiera, sfruttando tutti i vantaggi derivati dalla mobilità internazionale.²²

L'Agenzia ha, quindi, sviluppato corsi specializzati mirati in vari ambiti²³: i programmi di formazione sui diritti umani fondamentali e i programmi di addestramento delle EBGT hanno sempre costituito una parte integrante del CCC, per esempio. In materia di diritti umani, è stato sviluppato un vero e proprio pacchetto formativo, un manuale che investe tutti gli argomenti così come sviluppati nel CCC, la cui l'attenzione è posta sul delicato compito degli istruttori di preparare le guardie di frontiera su come soddisfare i loro obblighi relativi ai diritti fondamentali, considerando la complessità delle azioni svolte dalle guardie e il peso che i diritti fondamentali hanno nella loro vita professionale. Inoltre, un interesse speciale è stato riservato ai gruppi che necessitano di una protezione speciale, come le persone in fuga da

²² Nel 2013, Frontex ha introdotto un progetto pilota chiamato "Student's Exchange". Lo scambio è stato concepito per difendere la sostenibilità del CCC e per promuovere la cooperazione internazionale, la comprensione reciproca, il lavoro di squadra e l'interoperabilità tra le future guardie di frontiera. Da un lato, grazie a una serie di esercitazioni, agli istruttori, provenienti da varie accademie europee, ha offerta l'opportunità di incontrare i loro omologhi di altri paesi, di scambiare esperienze e materiale e discutere le migliori pratiche nel campo della formazione, dell'insegnamento e dell'apprendimento. Dall'altro, ha permesso agli studenti di appropriarsi di una diversa prospettiva nell'affrontare il compito che si allenano a svolgere, di allargare i loro orizzonti al fine di svolgere più efficientemente il loro lavoro in contesti internazionali, di rafforzare le loro competenze professionali nell'ambito dei diritti fondamentali e di migliorare le proprie competenze linguistiche e comunicative. Il progetto pilota è stato concepito con due esercitazioni, aventi luogo in due sedi differenti: una a Eschwege in Germania, presso il Federal Police Basic and Further Training Centre; l'altra a Oradea in Romania presso la Border Police Agents School.

²³ Cfr. <http://frontex.europa.eu/training/specialised-training> per ulteriori informazioni.

persecuzioni, le vittime di tortura, le vittime della tratta, gli anziani, le donne incinta e i bambini. Vengono proposte analisi basate su strumenti giuridici internazionali e regionali, casi giuridici, studi e scenari basati sulla vita reale.

Regolarmente, poi, vengono organizzati programmi d'addestramento per le guardie EBGT. Prima che gli agenti vengano spiegati nelle diverse operazioni, si ritiene fondamentale accertarsi della loro formazione attraverso l'organizzazione di briefing operativi, che permetterebbero di eliminare eventuali sovrapposizioni e di concentrarsi sui diritti fondamentali. Inoltre, vengono messe alla prova anche le capacità di risposta rapida in caso di situazioni di emergenza e di richiesta di dispiegamento di guardie di intervento rapido. Un esercizio di intervento rapido della durata di un mese è stato organizzato nell'estate del 2013 (REX 2013) su richiesta di Ungheria e Romania, il cui scopo primario era quello di impraticarsi con il recente meccanismo del Second Guest Officer²⁴, l'ufficiale selezionato e inviato da FRONTEX nelle operazioni congiunte con lo speciale compito di raccogliere informazioni sui percorsi e i metodi dei contrabbandieri e dei facilitatori della migrazione clandestina. REX 2013 è stato realizzato nello stesso modo di qualsiasi altra operazione coordinata, con l'impiego di un gran numero di ufficiali e attrezzature tecniche - un totale di 31 guardie di frontiera, 5 auto di pattuglia, un veicolo con termo-visione e un furgone.

²⁴ I Second Guest Officers (SGOs) sono agenti di frontiera provenienti dagli Stati membri e distaccati presso FRONTEX per un periodo di massimo sei mesi, inseriti nel European Border Guard Pool. A differenza degli altri agenti distaccati, gli SGOs possono essere impiegati in diverse location e in diverse operazioni senza che sia richiesto il specifico consenso delle loro rispettive autorità nazionali. Inoltre, gli SGOs sono sottoposti ad una procedura di selezione prima del loro dispiegamento, che comprende anche un colloquio con lo staff dell'Agenzia. La procedura garantisce che gli agenti schierati per le attività operative abbiano competenze adeguate, formazione adeguata e esperienza professionale. Il meccanismo di SGO è stato ufficialmente istituito con la decisione 25/2012 del Consiglio di Amministrazione a seguito di ampie discussioni sia all'interno Frontex e sia tra gli Stati membri per quanto riguarda il modo più appropriato per mettere in pratica le disposizioni del regolamento Frontex modificato, entrato in vigore nel novembre 2011.

Per quanto riguarda l'erogazione della formazione, infine, le dimensioni piuttosto ridotte dell'Unità di Formazione di FRONTEX hanno portato ad esternalizzare una notevole quantità di formazione. È stata infatti creata una rete di coordinatori di formazione, che attivano strumenti comuni di formazione in contesti nazionali e un sistema di partenariato accademico²⁵, che si basa sulle offerte formative presentate dagli Stati membri dell'Unione Europea.

Un altro importante compito di FRONTEX è, come specifica l'art. 4 del Reg. CE 2007/2004, la conduzione di analisi dei rischi, per raccogliere informazioni sulle situazioni concrete, esaminando le stesse al fine di valutare possibili cambiamenti, rischi e minacce che potrebbero avere un'incidenza sulla sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. L'analisi dei rischi è il punto di partenza di qualsiasi attività che l'Agenzia conduce: per fornire delle risposte più efficienti ed efficaci, numerosi dati vengono raccolti e analizzati periodicamente ed il compito di FRONTEX è quello di monitorare tutti i fattori che potrebbero influenzare, alterandoli, i meccanismi di sicurezza delle frontiere, da quelli politici, economici e sociali, a quelli giuridici e tecnologici. L'obiettivo primario dell'analisi in questione è di fornire un quadro più dettagliato possibile della situazione europea corrente e, per farlo, l'Agenzia raccoglie dati e informazioni dagli Stati membri, dagli organismi dell'Unione Europea, dai media e da altre fonti. Ma si tratta di uno scambio alla pari. Infatti, FRONTEX fornisce informazioni al pubblico e permette l'accesso di questo ai suoi documenti, come previsto dal Reg. CE

²⁵ Cfr. <http://frontex.europa.eu/training/partnership-academies/>

1049/2001.²⁶ Secondo quanto contenuto nel Report Generale dell'Agenzia del 2013, numerosi sarebbero stati i giornalisti, i cittadini e le organizzazioni a chiedere informazioni sulle attività, sulle specifiche operazioni e sulle tendenze dei flussi migratori, a dimostrazione del crescente interesse e della rinnovata attenzione da parte del pubblico a queste tematiche. In diversi Paesi, fra cui l'Italia, dove l'interesse è notevolmente aumentato dalla tragedia di Lampedusa, FRONTEX ha organizzato interviste, permesso visite organizzate presso le sue aree operative e predisposto riunioni informative con media nazionali e internazionali.²⁷

Ma la raccolta di informazioni non esaurisce il ruolo che l'analisi ha tra le attività dell'Agenzia. Infatti, è solo attraverso questo tipo di lavoro che si può aspirare a massimizzare l'efficienza nella prevenzione della criminalità transfrontaliera e ad accrescere la sicurezza delle frontiere esterne, cercando di prevedere i flussi e di proporre dei rimedi. È l'Unità di Analisi del Rischio (Risk Analysis Unit –RAU) che si occupa di esaminare i dati, attraverso il CIRAM, ossia il modello comune di gestione integrata dei rischi, inizialmente creato da alcuni esperti del Consiglio Europeo nel 2002²⁸. Esso permette di elaborare una valutazione dei rischi eventuali posti da diverse minacce e di generare, pertanto, la reazione più appropriata. Le informazioni raccolte e le analisi effettuate vengono poi diffuse al più ampio numero di partner possibile, tra cui non solo le autorità di controllo delle frontiere

²⁶ Regolamento CE 1049/2001, con lo scopo di facilitare al pubblico l'accesso ai documenti delle istituzioni europee. Si applica a tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire da essa prodotti oppure ricevuti e in suo possesso, in tutti i settori di attività dell'Unione Europea.

²⁷ Per quanto riguarda il rapporto con il pubblico, stando ai dati inclusi nel Report Generale del 2013, è doveroso menzionare il notevole successo ottenuto dagli strumenti del web, fra cui il sito di FRONTEX, che ha moltiplicato notevolmente gli utenti, così come il canale YouTube, fornito di video esplicativi delle operazioni congiunte e delle diverse attività dell'Agenzia, che hanno ottenuto circa 6500 visualizzazioni.

²⁸ È stato sviluppato in stretta correlazione con gli Stati membri ed è un modello applicabile sia a livello europeo, che a livello nazionale.

presenti all'interno di Schengen o alle frontiere esterne, ma anche a tutti gli attori degli Stati membri vicini e lontani e degli Stati non Membri, ma che hanno collaborato. FRONTEX produce vari tipi di rapporti, ma in particolare, rilascia una valutazione del rischio annuo (ARA), che fornisce un'analisi strategica a lungo termine e costituisce la base per il piano di lavoro annuale dell'Agenzia. Tali relazioni sono completate e aggiornate da analisi dei rischi annuali ad interim, che valutano il rischio operativo a breve termine a supporto delle operazioni congiunte. Inoltre, l'Agenzia produce analisi su misura del rischio (TRAs), che si concentrano su un determinato paese, un' area geografica o un fenomeno specifico e lavora a stretto contatto con alcune organizzazioni internazionali come l'UNHCR, OIM, UNODC, ICMPD, Interpol e l'Europol per identificare le aree in cui le funzionalità potrebbe essere migliorata, per definire le priorità, lo sviluppo di contromisure e determinare gli obiettivi futuri. Quindi, i rischi che vengono rilevati sono iscritti in due differenti tipologie d'analisi: vi sono, infatti, analisi operative e analisi strategiche. Nell'ambito delle analisi operative, includiamo i resoconti sugli sviluppi quotidiani delle diverse operazioni congiunte. Il personale operativo durante le varie missioni informa costantemente gli Stati membri, tramite i centri di coordinamento, sulle variazioni del *modus operandi* e di altri fattori che potrebbero influenzarne l'esito: informazioni come le principali nazionalità dei migranti irregolari, le rotte che sono state adottate e altri dettagli sulle reti di trafficanti coinvolti sono molto utili per migliorare l'efficienza delle stesse. La raccolta dei dati prende l'avvio ancora prima che l'operazione venga lanciata e, successivamente, questi vengono incorporati in una valutazione tattica mirata, necessaria per decidere la quantità e il tipo di attrezzature più adeguati da spiegare.

Le analisi strategiche, pertanto, riguardano obiettivi a più lungo termine, come per esempio la gestione dei flussi dell'immigrazione irregolare o delle attività criminali collegate all'attraversamento delle frontiere. In questi casi, i dati preliminarmente raccolti e relativi ad un'area di frontiera debole portano alla proposta di attivazione di un'operazione congiunta in quella zona, durante la quale si renderanno necessarie continue collaborazioni e condivisioni di know-how ed esperienze operative tra i vari partecipanti. Alla fine dell'operazione, verrà compilata una valutazione della stessa, che a sua volta sarà utile all'evoluzione e all'aggiornamento del sistema per migliorare i risultati delle future operazioni della stessa natura.

A questo scopo, FRONTEX si propone di allargare sempre più la comunità di utenti che possono avere accesso a questi dati, tanto che anche i Paesi d'origine e di transito dei migranti possano servirsene, per ampliare e meglio beneficiare dello scambio di informazioni a tutti i livelli. Per riuscirci, però, è in primis fondamentale dotare quei Paesi di strumenti e competenze per la diffusione delle informazioni, rendendo per loro disponibili i dati e le tecniche d'analisi.

È innegabile che la gestione delle informazione, in un così variegato panorama di Stati partecipanti e di dati raccolti, sia un compito fondamentale e delicato, considerando che un quadro più dettagliato possibile è necessario in materia di flussi migratori, tanto legali, quanto illegali. A tal fine, FRONTEX ha dato vita al Frontex Situation Centre (FSC), sorto nel 2009, la cui principale funzione è quella di fornire un quadro costantemente aggiornato, in tempo reale, della situazione migratoria delle frontiere esterne dell'UE. Numerosi sono però i suoi compiti: non solo FSC svolge un ruolo di monitoraggio costante, ma è anche il punto di contatto tra

l'Agenzia, i Membri, i partner e i media durante le varie operazioni congiunte e ha un'importanza estrema nell'offrire il supporto adeguato nella gestione delle crisi, attivando un meccanismo di risposta rapida alle emergenze, disponibile 24 ore su 24 e 7 giorni su 7.

Infine, a chiudere il capitolo sull'amministrazione delle informazioni, è d'uopo menzionare il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, più noto come EUROSUR (European Border Surveillance System), su cui FRONTEX ha concentrato la sua attenzione negli ultimi anni.²⁹ Questo network consente, per via informatica, una condivisione immediata dei dati tra i Membri connessi alla rete, che possono consultarli e valutare con maggior precisione la situazione. EUROSUR si propone, attraverso tale scambio e tale interconnessione, di ridurre il numero di migranti irregolari e clandestini; di salvare più vite possibili in mare e di aumentare la sicurezza dell'UE nel suo insieme, contribuendo alla prevenzione della criminalità transfrontaliera. Per l'attivazione del sistema, ogni Stato deve dotarsi di un CNC, ovvero un Centro Nazionale di Coordinamento, che coordini le varie attività di frontiera, che raccolga e fornisca le informazioni ai diversi organi di controllo, che crei un quadro legislativo coerente a livello nazionale e che produca una fotografia più precisa possibile della propria situazione. Ogni centro di ogni Paese, poi, andrà a costituire un nodo della rete: saranno sue responsabilità la compilazione di tutti i dati rilevanti, la loro analisi e la loro interpretazione, ma anche la decisione di cosa condividere e con chi. Dal canto suo, FRONTEX è tenuta non solo a combinare i

²⁹ Questa piattaforma pan-europea di scambio di informazioni è stata progettata a seguito di un'iniziativa del 2008 della Commissione Europea ed è stata attivata con il Reg. 1052/2013 del 2 Dicembre 2013 e ha visto l'iniziale partecipazione di 19 Paesi dell'area Schengen, ma l'obiettivo rimane quello dell'ampliamento dell'attivazione del sistema a tutti i Membri. In merito, è stato attivato un programma valido dal 2013 al 2017.

quadri nazionali, forniti dai singoli CNC, tra loro per creare un quadro più ampio a livello europeo da condividere con tutti i Membri, ma anche a fornire, durante questa fase di assemblamento, informazioni ulteriori, "inclusi i servizi meteorologici interattivi, le previsioni e altre informazioni ambientali come le condizioni marittime e il traffico marittimo commerciale, attraverso la cooperazione con altre agenzie dell'UE"³⁰, sempre nel rispetto di diritti fondamentali quali il rispetto per la dignità umana, il diritto alla vita, la proibizione della tortura, il diritto alla libertà, il diritto di asilo, la protezione contro allontanamento ed espulsione e i divieti di espulsione e discriminazione, come lo stesso Reg.1052/2013 riporta.

Un'altra area in cui FRONTEX è tenuta a dare il suo apporto è, infine, quella della ricerca e dello sviluppo, in relazione ai temi rilevanti per la sorveglianza delle frontiere esterne, e dell'aggiornamento e della diffusione di tali informazioni ai vari Stati membri e alla Commissione Europea. Ad occuparsene è l'Unità di Ricerca e Sviluppo organizzando di eventi, conferenze, workshop e pubblicando studi e bollettini. Il suo è un ruolo fondamentale poiché è il mezzo di collegamento fra "produttori" e "consumatori" affinché la comunità dei ricercatori conosca con chiarezza quali sono i bisogni e le sfide da soddisfare giornalmente alla frontiera. Dunque, la ricerca che FRONTEX sviluppa è essenzialmente orientata a vincere e superare tali sfide importanti in diversi ambiti. Per esempio, dal punto di vista tecnologico, mira a sviluppare strumenti sempre più avanzati ed efficienti, sufficientemente flessibili ed adattabili a diverse situazioni. Promuove l'interoperabilità e la collaborazione dei diversi sistemi e

³⁰ FRONTEX General Report 2013, p.23, Eurosur.

delle varie autorità nazionali, così come l'armonizzazione e lo sviluppo di pratiche positive e standard minimi comuni, in materia di controllo delle frontiere. Inoltre, FRONTEX tenta di influenzare lo sviluppo del programma di ricerca dell'UE per garantire la disponibilità di finanziamenti ai progetti di ricerca sulla sicurezza delle frontiere, soprattutto quella dei migranti e dei richiedenti asilo. Per quanto riguarda le attività di controllo delle frontiere, l'obiettivo che i programmi di ricerca si pongono è quello di garantire che gli Stati membri attuino controlli efficaci ed efficienti, cercando di rafforzare i punti deboli e di eliminarli; in relazione alle attività di sorveglianza, invece, si punta al miglioramento della rilevazione dell'immigrazione irregolare e del crimine transfrontaliero.

Dunque, affinché FRONTEX possa portare a termine tutte queste attività, deve disporre di un budget piuttosto ampio e sostanzioso. È il Capo IV del Regolamento istitutivo che contiene le disposizioni e i requisiti finanziari, che regolano l'assetto economico dell'Agenzia. Le entrate di cui FRONTEX dispone provengono da contributi elargiti dalla Commissione Europea, dagli Stati membri, da Paesi terzi legati all'area Schengen e da compensi relativi ai servizi forniti dall'Agenzia³¹. Nel 2013, secondo le stime del Report Generale, per portare a termine le attività in programma, FRONTEX disponeva di un bilancio di 85,7 milioni di euro. Ma nel novembre dello stesso anno, il bilancio definitivo è stato emendato a seguito di una richiesta di rafforzamento delle casse dell'Agenzia, affinché potesse intensificare le operazioni al confine del mare del sud, in risposta ad un aumento della pressione migratoria, e

³¹ Art.29, capo IV, Reg. CE 2007/2004

rafforzare la capacità di ricerca e salvataggio, in particolare nel Mediterraneo centrale.

Tale rafforzamento del budget di FRONTEX è da iscriversi all'interno degli obiettivi individuati dal Programma di Stoccolma³², messo in atto dall'Unione Europea nel giugno del 2010, tra cui la facilitazione dell'accesso legale in Europa per i cittadini non comunitari e la contemporanea salvaguardia della sicurezza di quelli comunitari.

Infine, dopo aver preso in esame i compiti di FRONTEX e i requisiti finanziari che garantiscono lo svolgimento regolare delle sue attività, è utile prendere in esame la sua organizzazione. L'art. 15, Capo III, del Regolamento istitutivo, afferma che si tratta di "un organismo comunitario", dotato di personalità giuridica. A rappresentare l'Agenzia è il suo Direttore Esecutivo³³, a capo del Consiglio di Amministrazione della stessa. Questo organo è composto dai rappresentanti delle autorità di frontiera dei 26 Stati membri dell'Unione, firmatari degli accordi di Schengen, e da due membri della Commissione Europea. Anche i rappresentanti di Regno Unito e Irlanda sono invitati a partecipare, invece Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (paesi non membri dell'Unione Europea, ma firmatari di Schengen) inviano i loro rappresentanti, che però possiedono un potere di voto limitato. Il Consiglio di Amministrazione ha il compito di sorvegliare le funzioni dell'Agenzia, stabilirne e verificarne il bilancio, garantire la trasparenza delle decisioni e nominare gli Amministratori Delegati. In aggiunta, per promuovere la trasparenza e il rispetto dei diritti umani fondamentali, FRONTEX ha creato un Forum Consultivo

³² Il Programma di Stoccolma stabilisce le priorità dell'Unione europea per lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel periodo 2010-2014.

³³ Dal 1 giugno 2014 il Direttore Esecutivo è lo spagnolo Gil Arias-Fernández.

composto da diverse organizzazioni europee e internazionali, su proposta dell'art. 26 bis del Reg. 2007/2004, modificato nel dicembre del 2011 e della strategia dell'Agenzia sui diritti fondamentali del marzo del 2011.

Il Forum rappresenta un serbatoio di risorse e conoscenze fondamentali, che l'Agenzia consulta per valutare se le sue decisioni e le sue attività vengono portate avanti nel rispetto dei diritti umani e per sviluppare codici di condotta sempre più affini ad essi. A partire da febbraio del 2012, è stato costituito un comitato di assistenza al Consiglio di Amministrazione, in cui erano rappresentate alcune organizzazioni quali l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Oggi, nel Forum sono rappresentate anche altre organizzazioni come Amnesty International, Caritas Europa, il Consiglio d'Europa, il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, l'Ufficio OCSE per le istituzioni democratiche e i diritti umani, l'Ufficio UE della Croce Rossa. Il Forum Consultivo è presieduto da un presidente eletto per un anno, dovrebbe riunirsi almeno due volte l'anno ed è tenuto a pubblicare una relazione annuale sulle proprie attività.³⁴

In conclusione, dare una risposta alla domanda "Cos'è FRONTEX?" in poche righe, non si è rivelato affatto semplice. Molti sono i suoi compiti, numerosi gli ambiti d'interesse che le sue attività coinvolgono e diverse sono le relazioni che la legano ad altri enti, sia Stati che organizzazioni. Di certo, si tratta di un'agenzia indipendente e autonoma sia dal punto di vista operativo, sia dal punto di vista finanziario. Al di là delle attività specifiche, essa si

³⁴ <http://frontex.europa.eu/partners/consultative-forum/general-information>

propone come coordinatrice dei diversi sistemi di controllo delle frontiere esistenti a livello nazionale, come garante dell'interconnessione e dello scambio di informazioni e di dati fra gli Stati membri e tutti i suoi partner e come promotrice della collaborazione fra questi sul tema del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne, benché in merito rimangano comunque competenti gli stessi Stati membri.

1.2 Qual è il ruolo dell'UE?

La creazione di una politica migratoria comune nell'Unione Europea è abbastanza recente. Infatti, una delle critiche più frequenti, mosse contro il processo di integrazione sin dai suoi albori, è stata quella secondo cui l'interesse degli Stati membri si sarebbe concentrato primariamente sul dato economico e che, quindi, si sarebbe dato un peso minore e marginale sia alla dimensione politica, che alla dimensione sociale. Solo con il Trattato di Amsterdam, di cui in seguito parleremo più approfonditamente, la comunità ha iniziato ad occuparsi di visti, di asilo, di problemi connessi all'immigrazione e alla libera circolazione delle persone.

Ma qual è oggi il ruolo svolto dall'UE in questo settore? Per meglio comprenderlo, si ritiene opportuno analizzarne le competenze in tre differenti ambiti: quello dello spazio europeo e dei suoi principi, quello del rapporto con i terzi e infine quello della gestione dei flussi migratori.

Oggi, infatti, è possibile pensare l'Unione come uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia"³⁵, all'interno del quale si coniugano anche tutte le soluzioni adottate nel settore dell'immigrazione: ogni politica deve essere concepita nell'ottica di garantire agli individui il massimo grado di libertà possibile, senza dimenticare l'esigenza di salvaguardare la sicurezza comune e l'equità verso gli altri, Membri o Terzi che siano. La costruzione di questo "spazio" non è comunque un processo che si può considerare concluso, al contrario, essa rappresenta una sfida sempre nuova e ancora aperta, che ha come

³⁵ Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

protagonista l'individuo stesso, attorno al quale ruota ogni azione dell'Unione.

In tal senso, l'Europa ha lavorato per fare della libertà di movimento degli individui un elemento caratterizzante di questo "spazio", attraverso l'abolizione, progressiva e indistinta, dei controlli delle persone durante l'attraversamento delle frontiere interne. Quanto appena detto cadrebbe inevitabilmente in contraddizione con l'avvenuta creazione di un'Agenzia che ha come obiettivo la coordinazione delle attività di controllo delle frontiere, se non fosse che esiste un'importante distinzione tra frontiera interna ed esterna e che l'eliminazione dei controlli interni ha come corollario l'incremento degli stessi all'esterno.

Questo non significa che lo "spazio" di "libertà, giustizia e sicurezza" si debba intendere assicurato soltanto per chi già si trova al suo interno, ma esso viene offerto, pur con maggiori limitazioni, anche a coloro che provengono da Paesi terzi o che non possiedono alcuna cittadinanza o che presentano domanda di protezione o di asilo a uno degli Stati membri.

Ma "libertà" non significa solamente potersi spostare più facilmente da una parte all'altra dell'Europa, ma anche godere di diritti fondamentali, di garanzie e di tutele di fronte a chi li nega o ne abusa. In quest'ottica dovrebbero essere studiate, per esempio, le politiche di asilo dell'Unione Europea, cioè volte non solo alla diminuzione dell'immigrazione illegale, ma anche a garantire i diritti, il supporto e l'integrazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati o degli sfollati.

A questo proposito, assume un'importanza rilevante il concetto di "sicurezza" che si intende garantire in questo spazio. Il tema della sicurezza ha assunto un ruolo primario negli ultimi anni, a causa dell'aumento esponenziale di episodi violenti, di attacchi

terroristici, di situazioni di instabilità politica, economica e sociale o di atti legati alla criminalità organizzata, che hanno avuto una portata globale e di cui l'Europa è stata protagonista o ne ha inevitabilmente subito l'eco. In un tale contesto, la sicurezza implica la creazione di un quadro istituzionale condiviso fra gli Stati membri, tra i quali si rende necessario un buon grado di cooperazione dal punto di vista della sorveglianza delle frontiere e del diritto penale, affinché venga garantita la protezione degli individui e degli interessi dell'Unione. Dunque, l'intenzione dell'Unione sembra essere quella di accertarsi che i criteri di accesso sul proprio territorio siano comuni, cosicché risulti possibile tutelare i cittadini dalla presenza di eventuali "punti deboli", che potrebbero trasformarsi in facili mete per l'immigrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera.

Per realizzare questo progetto, è necessario che in questo "spazio" domini la "giustizia", intesa come l'equa convivenza tra i diversi sistemi giudiziari degli Stati membri, un livellamento di questi, per evitare differenze che potrebbero agevolare la criminalità e la possibilità per tutti gli individui di rivolgersi alle autorità con maggiore facilità. Data l'ampiezza globale che alcune problematiche hanno raggiunto, è ormai condivisa l'opinione secondo la quale l'approccio da adottare per cercare soluzioni il più possibile efficaci sia anch'esso globale. Pertanto, la diffusione di un'ideale di giustizia comune tra i cittadini comunitari è un compito che l'Unione ha assunto di buon grado: solo attraverso un'azione comunitaria, nata dalla cooperazione di tutti gli Stati in materia civile, penale e anche procedurale, si può garantire all'individuo di godere a pieno del diritto fondamentale della libertà, in un contesto sicuro, dove ogni tentativo di limitazione di tale diritto viene combattuto equamente e collettivamente.

L'obiettivo, posto in essere nel Consiglio di Tampere dell'ottobre del 1999, come riportato nelle conclusioni presidenziali dello stesso, è quello di creare "un'Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà"³⁶, attraverso la realizzazione di uno "spazio" determinato da principi di trasparenza e democrazia e l'instaurazione di "un dialogo franco con la società civile sugli obiettivi e i fondamenti di questo spazio per accrescere l'accettazione e il sostegno dei cittadini. Al fine di preservare la fiducia nelle autorità, è necessario elaborare norme comuni sulla loro integrità."³⁷.

Un secondo ambito in cui è possibile valutare il ruolo svolto dall'UE, è il rapporto che essa ha costruito non solo nei confronti di chi cittadino comunitario non è, ma anche con i diversi partner che contribuiscono alla realizzazione dei suoi obiettivi.

Proprio nell'ottica di quell'approccio generale alle problematiche legate all'immigrazione, di cui precedentemente si è accennato, l'Unione ha ritenuto, sin dal principio, fondamentale aprire canali di cooperazione con Paesi terzi, come per esempio i paesi d'origine dei migranti, al fine di agevolare i processi di sviluppo, di riduzione della povertà e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, garantendo sempre il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare quelli delle categorie più deboli come le minoranze, le donne e i minori. La promozione del dialogo con i Paesi terzi si è rivelato utile per gestire al meglio la mobilità e promuovere, così, la migrazione

³⁶ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in Bollettino UE 10-1999, pag.8, 1.3, 4.

³⁷ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in Bollettino UE 10-1999, pag.9, 1.3, 7.

regolare, per combattere, di conseguenza, quella irregolare, la tratta di esseri umani e la criminalità di frontiera organizzata. Inoltre, un'adeguata gestione dei rapporti con i Terzi e le maggiori garanzie di sicurezza offerta ai non comunitari e agli apolidi all'interno dello spazio europeo contribuiscono a fare dell'Unione un partner di rilievo a livello internazionale, ma ciò costituisce anche un obiettivo che l'UE in futuro dovrebbe continuamente incrementare anche per aumentare la propria attrattiva dal punto di vista economico: per farlo, si è servita di una serie di importanti collaborazioni con vari partner e organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite.

Il trattamento riservato ai cittadini non comunitari e agli apolidi, per lo più, va iscritto all'interno di un quadro più ampio, rappresentato dagli strumenti del diritto internazionale a tutela dei diritti dello straniero, che si danno per assodati a livello comunitario, e tale quadro è ispirato dal principio secondo il quale ogni individuo ha il diritto, ovunque si trovi, di vedere rispettati i propri diritti fondamentali. Ma molta strada è stata percorsa dall'individuazione di standard minimi di trattamento degli stranieri: numerose sono infatti le disposizioni relative alla loro condizione che sono state adottate a livello comunitario in materia di asilo, immigrazione, rispetto dei diritti e ricongiungimento familiare. La meta finale, oltre ad una progressiva parificazione dei diritti nei Paesi d'accoglienza, è la creazione da parte degli Stati membri di misure d'integrazione il più possibile adeguate e volte sempre più a sconfiggere razzismo e xenofobia. Nel quadro europeo, per integrazione si intende «un processo biunivoco, che si fonda sulla presenza di reciproci diritti e, conseguentemente, obblighi per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente e per la società ospitante che offre una piena partecipazione al migrante. Ciò

implica, da una parte, che la società ospitante si assuma la responsabilità di garantire la presenza di diritti formali a favore dei migranti, tali da consentire agli stessi di partecipare alla vita economica, sociale, culturale e civile e, dall'altra parte, che i migranti rispettino norme e valori fondamentali della società che li ospita e partecipino attivamente al processo di integrazione, senza essere costretti a rinunciare alla propria identità»³⁸. Ma se da un lato, il concetto di "cittadinanza" europea, che viene in larga misura delineato, prevede la sussistenza di diritti e obblighi dai quali non si può prescindere, dall'altro, nulla di preciso è stato previsto sul tema dei specifici modelli di accoglienza, la cui scelta rimane prerogativa dei singoli Stati membri.

Infine, il ruolo che l'Unione Europea riveste nel controllo delle frontiere va spiegato anche alla luce del rapporto con gli Stati membri nella gestione dei flussi migratori.

È innegabile che negli ultimi anni si sia assistito ad un aumento esponenziale dei flussi migratori, legali e non, che sono cambiati non solo quantitativamente, ma anche per quanto riguarda le destinazioni. Quindi, per poter dare una risposta ad un fenomeno così ampio e complesso, le politiche dei governi dei singoli Stati non bastano più, ma si è ritenuto opportuno far riferimento ad un livello istituzionale comunitario, quale è l'Unione, per poter trovare soluzioni più efficienti. Il progressivo rafforzamento comunitario dell'Unione Europea ha portato, però, gli Stati a prendere decisioni coordinate in materia di immigrazione, benché questi non si siano spinti a delegare totalmente la propria sovranità in materia alle istituzioni europee.

³⁸ Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su Immigrazione, integrazione e occupazione*, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles 03.06.2003, p.19.

Nessuna limitazione alla sovranità statale è stata accettata, per esempio, sul tema della fissazione di quote d'ingresso di migranti: un ambito ritenuto competenza esclusiva dei singoli Stati e da estromettere da qualsiasi possibile tentativo di armonizzazione a livello europeo, insomma, un terreno non negoziabile.

Da un lato, la giustificazione di tale atteggiamento sta nel fatto che gli Stati ritengono necessario avere la possibilità di governare autonomamente l'ammissione di cittadini stranieri, specialmente se si tratta di ingressi per motivi di lavoro, per avere un controllo più diretto e attento del mercato nazionale del lavoro stesso. Dall'altro è difficile difendere questa prerogativa se si pensa al crescente aumento dell'immigrazione irregolare e delle pratiche di regolarizzazione, legate anche a valutazioni non corrette del mercato. Dunque, è evidente che la politica migratoria di uno Stato abbia chiare ripercussioni anche sugli altri Stati e che si senta l'esigenza di adottare una strategia non più di stampo nazionale, ma che abbia una portata più ampia, condivisa e diretta da tutti gli Stati membri.

L'aumento dell'immigrazione ha costituito, inoltre, la fonte primaria di crescita demografica nell'Unione Europea ed assume quindi un ruolo essenziale nella risoluzione dei problemi connessi con l'invecchiamento della popolazione europea. Secondo i dati forniti da Eurostat (Lanzieri 2011)³⁹, tra il 2002 e il 2007 la popolazione di origine straniera è aumentata dal 7,7% all'8,9% della popolazione totale dell'UE. Questo aumento è stato ancora più elevato in alcuni paesi del Mediterraneo, come l'Italia e la Spagna, in cui la popolazione di origine straniera è quasi raddoppiata. In particolare, è la fascia di persone compresa tra i 25 e i 29 anni che ha subito il

³⁹ Fewer, older and multicultural? Projections of EU populations by foreign/national background, Giampaolo Lanzieri, 2011.

cambiamento maggiore, non solo a causa dei flussi migratori, ma anche a seguito di un restringimento netto delle nascite in Europa.

Anche alla luce di questo, il richiamo all'intervento "globale" dell'UE è esplicito, specialmente per facilitare l'integrazione e affrontare la questione in modo più proficuo e responsabile.

Eppure, nonostante il fatto che le dinamiche legate ai movimenti migratori lancino sfide a cui l'Unione è tenuta a rispondere in modo globale, le competenze che l'UE ha in materia sono di tipo concorrente, vale a dire che essa interviene accanto agli Stati, i quali, pur avendo in parte accettato di cedere un po' della loro sovranità, non possono prescindere dal mantenere ben salde alcune prerogative. La coordinazione dei flussi migratori a livello comunitario, pur essendo auspicabile, appare un processo piuttosto difficoltoso. Infatti, le numerose differenze a livello nazionale nelle politiche d'immigrazione e d'asilo si riflettono sulle scelte delle istituzioni comunitarie non solo a causa della complessità dei flussi, ma anche delle specificità nazionali dei singoli Stati.

In primo luogo, sono diverse le tipologie di movimenti migratori con cui gli Stati dell'Unione hanno a che fare: gli Stati devono gestire flussi per i quali l'ammissione dipende da valutazioni a discrezione dello Stato ricevente stesso, come i già citati spostamenti per motivi di lavoro, legati soprattutto alla struttura e all'andamento del mercato nazionale; flussi che gli Stati ammettono in forza a particolari disposizioni che si trovano nei loro specifici ordinamenti, per esempio gli spostamenti dovuti al ricongiungimento familiare o all'accoglienza connessa alla protezione internazionale, o ancora flussi illegali, che ogni Stato cerca di prevenire e combattere attraverso strumenti quali la collaborazione con i Paesi d'origine, con gli altri Membri per il controllo delle frontiere esterne o l'adozione di misure di respingimento nei confronti dei clandestini.

A questi ultimi, si aggiungono anche quei migranti (detti *overstayers*) che, una volta raggiunto il Paese d'accoglienza legalmente, violano la durata del permesso di soggiorno che gli viene concesso, prolungando irregolarmente la loro permanenza entro i confini di quel dato Stato.

In secondo luogo, i flussi migratori sono tra loro molto diversi anche in relazione alla meta che intendono raggiungere. Essa, infatti, può essere rappresentata da un Paese esposto in maniera minore o maggiore all'immigrazione e tale esposizione è dovuta a diversi fattori: sicuramente primo fra tutti va evidenziato l'elemento geografico, che comprende la distanza tra il paese d'origine e quello d'accoglienza, la morfologia del territorio, specialmente delle coste, la presenza di acque internazionali e ancora l'estensione dei confini. Esiste poi una componente socio-demografica, relativa alla presenza in uno Stato ricevente di una comunità immigrata in esso insediata in modo stabile: in questo caso, la presenza o meno di una rete di contatti in un Paese, piuttosto che in un altro, può influenzare di molto la scelta della meta da raggiungere. Anche fattori di tipo economico e di tipo giuridico - amministrativo contribuiscono a rendere un Paese più o meno esposto alle migrazioni, basti pensare per esempio al ruolo giocato dal mercato del lavoro di uno Stato, dalla qualità della vita nello stesso e dalle possibilità di ottenere un impiego, oppure dalle modalità con cui ciascun sistema si occupa del controllo delle frontiere e combatte l'immigrazione illegale e clandestina.

In conclusione, la politica comunitaria in materia di immigrazione è caratterizzata da una continua dicotomia fra la salvaguardia degli obiettivi e dagli interessi posti in essere dall'Unione e il perseguimento delle priorità e delle specificità nazionali. Pertanto,

se da un lato, l'Unione Europea non può prescindere dall'averne a che fare con una società multietnica, che propone sfide sempre più globali e a cui deve risposte soddisfacenti ed adeguate, dall'altro, essa ha il compito di garantire agli Stati l'autonomo esercizio della loro sovranità. Proprio per questo motivo, in tema di immigrazione, l'Unione ha nel tempo definito una politica "complessiva", volta alla gestione di problematiche importanti, come la lotta contro l'immigrazione irregolare e la gestione delle frontiere, lasciando però ampi margini di manovra agli Stati stessi: per esempio, se è il singolo Stato a decidere il numero di migranti che è disposto ad accettare, le regole relative all'ingresso e al soggiorno sono frutto di una politica comune.

Considerati il crescente aumento dei flussi e la portata degli effetti che, ad un livello sociale, essi comportano, i diversi Paesi europei tendono a gestirli e a regolarli in modo autonomo e specifico, anche se molte ragioni spingono in direzione diversa, verso l'integrazione e l'internazionalizzazione del problema. Risolvere la questione dell'immigrazione a livello di singoli Stati sembra ormai un'impresa impossibile: tra i Paesi dell'Unione il rapporto di dipendenza è cresciuto a seguito dell'apertura delle frontiere, il massiccio aumento dei flussi migratori, la crescente globalizzazione delle economie e dei mercati. Per questi motivi, l'Unione europea ha ritenuto necessario assumere una veste istituzionale più ampia, attraverso l'esercizio di prerogative di tipo statale, non a fondo legittimate dagli Stati membri. Dunque, affinché queste politiche comuni siano efficaci, l'Unione è chiamata non solo a istituzionalizzarle e a renderle più democratiche, ma anche ad assicurarsi il necessario consenso.

1.3 Evoluzione del processo di armonizzazione delle frontiere

L'Unione Europea non si è sempre occupata di immigrazione e controllo delle frontiere: il Trattato di Roma⁴⁰, infatti, originariamente non contemplava alcuna disposizione in merito, fatta eccezione per quelle relative alla libera circolazione dei cittadini. Le norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri sono per lungo tempo state una prerogativa dei singoli Stati, finché non si è realizzato che, per meglio gestire la complessità del fenomeno migratorio, una politica europea comune sarebbe stata la strategia migliore.

Ma la storia delle grandi migrazioni in Europa è ovviamente precedente alla creazione di tale politica: infatti, essa ebbe inizio con la fine della seconda guerra mondiale, durante il periodo della ricostruzione economica e del successivo sviluppo economico degli anni 50 e 60. Fu una migrazione legata principalmente al fattore economico: il lavoro era il grande motore che spingeva numerosi individui a spostarsi in quei Paesi dove, a causa della guerra, la manodopera scarseggiava e quindi dove le prospettive erano maggiori. Si trattava principalmente di spostamenti "interni", ovvero spostamenti di lavoratori provenienti dalle zone mediterranee (italiani, spagnoli e portoghesi) che rispondevano a una richiesta reale di lavoro dei Paesi dell'Europa centro settentrionale. Già a partire dalla seconda parte degli anni 60,

⁴⁰ Si riferisce a uno dei due Trattati firmati a Roma il 25 marzo 1958 ed entrati in vigore il primo gennaio dello stesso anno, che hanno dato origine alla prima forma di Europa sovranazionale, in particolare a quello istitutivo della CEE, ovvero della Comunità economica europea. Con il secondo Trattato, invece, si è costituita l'EUROTAM, ossia la Comunità europea dell'energia atomica. Entrambi riunivano per la prima volta più Paesi (Francia, Germania, Italia e Benelux) al fine di facilitare tra questi l'integrazione economica, alle porte di quello che si sarebbe rivelato un periodo di forte espansione.

questi spostamenti subirono un drastico rallentamento a seguito di un aumento dei flussi provenienti dalle ex colonie europee.

Gli anni 70 furono caratterizzati invece da una profonda recessione che frenò di molto l'immigrazione. Vennero adottate politiche molto più restrittive e le frontiere vennero chiuse così da spingere i migranti, considerati tali poiché periodicamente ritornavano nei loro Paesi d'origine, a non farvi più ritorno per paura di non poter più tornare indietro e a stabilirsi in pianta stabile nei Paesi in cui avevano trovato lavoro, cercando di riunire attorno a sé anche le rispettive famiglie.

Ma un'ulteriore accelerazione dei flussi migratori si ebbe negli anni 80, quando l'immigrazione si fece più generalizzata sul piano internazionale, alla luce dei processi economici, politici, sociali e culturali in atto con la globalizzazione. Essa ha fortemente influenzato i flussi migratori generando una nuova divisione del lavoro, dovuta principalmente allo sviluppo di nuove tecnologie e al ruolo centrale assunto dell'economia finanziaria. Infatti, uno dei motivi che ha favorito l'aumento della migrazione dai paesi più poveri verso le economie più avanzate è stata l'ampia disponibilità di posti di lavoro poco remunerati e privi di prospettive, che venivano rifiutati dai lavoratori locali, più ambiziosi e con aspettative più elevate.

Tuttavia, fu solo a partire dagli anni 90 che le politiche sull'immigrazione e sulla gestione delle frontiere iniziarono ad essere poste al centro dell'interesse comunitario, essendo maturata la consapevolezza che stipulare negoziati unilaterali tra singoli Paesi Membri non era più sufficiente.

Se da un lato la cooperazione sull'asilo e sull'immigrazione iniziava con il Trattato di Maastricht nel 1993⁴¹, quella relativa al controllo delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Europa nacque tra 5 di questi con la creazione del Gruppo Schengen a partire dal 1985, anno in cui nella cittadina omonima venne firmato l'accordo intergovernativo tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Questo primo accordo ha posto in essere un progetto basato sull'idea di creare uno spazio caratterizzato dalla libera circolazione in ambito comunitario e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne ha rappresentato il primo passo in tale direzione. Tuttavia, parlare solo di eliminazione dei controlli interni sarebbe riduttivo: infatti, data l'importanza del controllo come barriera contro i traffici illegali e altri crimini, alla riduzione interna corrispondevano il trasferimento e l'intensificazione delle ispezioni alla frontiera esterna.⁴² Questa dinamica era supportata da una serie di misure

⁴¹ Il Trattato di Maastricht, adottato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, altrimenti definito TUE (Trattato sull'Unione Europea), ha apportato modifiche essenziali al precedente Trattato sulla Comunità Europea. Oltre al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, alla creazione di una "cittadinanza europea" e alla previsione di fare dell'Europa un'unione economica e monetaria, il Trattato ha dato vita ad un quadro istituzionale comunitario nuovo, pensato su tre "pilastri" fondamentali (aboliti successivamente con il Trattato di Lisbona): il primo corrispondente alla Comunità europea, il secondo alla redazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il terzo inizialmente dedicato alla cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI), in seguito, dopo il Trattato di Amsterdam, alla cooperazione di polizia giudiziaria e in ambito penale. Con Maastricht, quindi, il progetto comunitario in origine essenzialmente di stampo economico viene allargato ad altri settori e la competenza comunitaria viene estesa agli ambiti dell'immigrazione, dell'asilo e della cooperazione giudiziaria e di polizia. Queste materie, però, vengono ancora legate ad una logica "intergovernativa", basata su decisioni unanimi al fine di adottare i provvedimenti, poiché si riteneva che il primo passo fondamentale verso un modo di agire sempre più comune e condiviso fosse quello di individuare un compromesso fra chi premeva per estendere le competenze comunitarie e chi, al contrario, si accontentava di intensificare le consuete forme di collaborazione tra singoli Stati. L'obiettivo principale del "Terzo Pilastro" era quello "(...) di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei (...) popoli" (Titolo IV, art. K 1 del TUE). Per raggiungerlo, venivano individuate una serie di problematiche di interesse comune (immigrazione, asilo, cooperazione giudiziaria, penale,...) che i Membri dell'Unione sono chiamati ad affrontare, ma, benché fosse auspicata un'azione comune fra tutti in futuro, con il Trattato di Maastricht questi settori continuavano ad essere di competenza dei singoli Stati. Tuttavia, limitatamente al tema dell'immigrazione, il Trattato di Maastricht ha sancito la trasposizione di tale materia ad un livello istituzionale.

⁴² L'attuazione dell'accordo, a livello di tempistiche, era stata prevista entro il 1990. Ma essa venne ritardata per questioni di politica internazionale e nel frattempo, si giunse alla creazione della

complementari, volte a rafforzare la cooperazione sul controllo delle frontiere esterne, come per esempio l'omogeneizzazione tra tutti i contraenti delle pratiche di verifica all'ingresso di persone e merci, la definizione dello Stato competente e delle modalità per l'esame della domanda d'asilo, la cooperazione fra sistemi giudiziari e di polizia, l'armonizzazione delle politiche e delle legislazioni contro i trafficanti e la creazione del "SIS" (Sistema di Informazione Schengen), ovvero un archivio informatico dove trovare e inserire nominativi e impronte digitali delle persone allontanate da uno dei Paesi membri, o perché irregolari, o perché colpevoli di crimini.

Nel corso degli anni si è assistito ad un progressivo allargamento dell'accordo non solo agli altri Stati membri dell'Unione, ma anche a Paesi ad essa estranei. Infatti, oggi la fotografia di Schengen non corrisponde precisamente a quella dell'Unione a seguito di un processo di ampliamento piuttosto pragmatico: purché l'accordo sia sempre più inclusivo, è stato consentito tanto l'ingresso a Paesi non europei, come Norvegia, Islanda e Liechtenstein, quanto forme di adesione parziale, generate da un processo di negoziazione eterogeneo, che potrebbe prevedere clausole specifiche per ogni Paese entrante, come nel noto caso della Danimarca, entrata a far parte di Schengen ma con la clausola che le permette di decidere di volta in volta se le nuove regole intende accettarle o meno.

Oggi fanno parte del cosiddetto Sistema Schengen 28 Paesi UE, tra cui Danimarca, Regno Unito e Irlanda con le rispettive clausole e Romania, Bulgaria e Cipro che sono firmatari, benché permanga il controllo di frontiera, e 3 Paesi Terzi. Dall'Accordo iniziale si è passati a un Regolamento Schengen, una specie di testo unico europeo chiamato Codice Frontiere Schengen con l'obiettivo di conservare e sviluppare una legislazione uniforme in materia di

"Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen", che presentava disposizioni più dettagliate rispetto alle precedenti del 1985. La Convenzione entrò in vigore nel 1995.

attraversamento delle frontiere, comprendente anche questioni tecniche come quella del permesso elettronico o quella del sistema di sorveglianza costante dei confini marittimi e terrestri (EUROSUR), oltre al dibattito sull'uso più efficace di FRONTEX. La Convenzione, infatti, non ha mai voluto imporre la costituzione di politiche dell'immigrazione comuni, ma piuttosto ha suggerito disposizioni 'tecniche' relative a procedure e strumenti di controllo, non intervenendo in alcun modo nelle scelte politiche, rimaste di esclusiva competenza nazionale. Anche per questo motivo, Schengen è stato oggetto di un'espansione significativa, seppur non immediata, in quanto l'accettazione di nuovi Membri era subordinata alla verifica della realizzazione di alcune condizioni da parte del Comitato esecutivo di Schengen. Tuttavia, proprio l'ampliamento e il rafforzamento di questo spazio sono stati accompagnati da alcune conseguenze negative, che hanno comportato la messa in discussione del Sistema e hanno segnato la sua crisi, rendendone necessario un ripensamento. Infatti, l'entrata di così tanti Paesi nell'Area Schengen, benché positivi ai fini della libera circolazione, ha reso più difficoltoso il raggiungimento di risoluzioni unanimi e omogenee, rendendo il Sistema più lento e meno incisivo nell'assumere delle posizioni e nel prendere decisioni. A ciò si aggiunga che i numerosi sforzi finalizzati a rafforzare il controllo delle frontiere esterne non sono riusciti a ridurre l'immigrazione clandestina, che, al contrario, si è organizzata aggirando i controlli e sviluppando nuove forme sempre più pericolose e difficili da arginare. Questo ha sicuramente generato tra i cittadini dell'Area Schengen un sentimento di insicurezza, imputabile all'inefficienza dei governi che non si sono dimostrati in grado di impedire questi fenomeni, né di offrire, in tali circostanze, risposte democratiche e chiare – si pensi, per esempio, ai numerosi

migranti a cui è stato negato l'ingresso, pur avendo essi chiaramente dimostrato la loro volontà di fare domanda d'asilo presso altri Paesi europei.

In tale situazione, ripensare il Sistema sembrava l'unica strada da percorrere: infatti, dopo aver tentato di dar vita ad un'alternativa istituzionale al Sistema con il Trattato di Maastricht, l'acquisizione di Schengen è stata incorporata nelle materie di competenza dell'UE solo con il Trattato di Amsterdam (decisione n. 435 del 20.5.1999).

Ratificato nell'ottobre del 1997, dopo circa dieci anni dall'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo e degli Accordi di Schengen, è stato uno dei passaggi principali per la comunitarizzazione delle politiche di immigrazione e d'asilo.

Il Trattato di Amsterdam ha sancito, nel celebre Titolo IV, la creazione di quello spazio di "libertà, sicurezza e giustizia", caratterizzato da libertà di movimento e, allo stesso tempo, da misure appropriate e condivise relativamente a immigrazione, asilo e controllo delle frontiere. Dunque, le competenze dell'Unione si sono allargate ad ambiti a cui prima non avevano accesso e i Paesi europei hanno introiettato le normative dell'Area Schengen all'interno dei loro ordinamenti interni, nell'ottica di attuare una cooperazione sempre più sovranazionale. Il nuovo Titolo IV del Trattato sulla Comunità europea ha dato adito alla Comunità a prendere misure non solo in materia di visti, di asilo e di controllo delle frontiere, ma anche permette la definizione di norme comunitarie in materia di immigrazione, soggiorno, allontanamento e concessione dello status di rifugiato: a differenza di Schengen, in cui l'individuazione di una politica comune non era l'obiettivo primario, la "comunitarizzazione" di cui Amsterdam si è fatto portatore ha lo scopo di gettare le basi affinché si possa parlare di

una politica comune in materia di immigrazione, grazie anche ad alcune deroghe al diritto comunitario e ad un buon grado di flessibilità. Infatti, affinché anche gli Stati europei più reticenti acquisissero Schengen e lavorassero nella direzione della "comunitarizzazione", il Trattato di Amsterdam è stato formulato in modo tale che non tutti gli Stati fossero coinvolti allo stesso modo, rispettando così i singoli interessi, le singole volontà e possibilità economiche e tecniche a contribuire al Sistema. Pertanto, il meccanismo istituzionale individuato consiste nel permettere alla maggioranza di Stati di avviare un'iniziativa comune anche quando un altro gruppo di Stati non fosse d'accordo. Il Trattato, quindi, garantisce dei margini di autonomia nazionale agli Stati, ai quali viene data la possibilità di stipulare accordi con altri Stati o mantenere delle disposizioni nazionali, purché questi rispettino il diritto comunitario e quello internazionale e non ostacolino le competenze dell'Unione.

Al fine di attuare queste disposizioni e di procedere con l'allargamento dello spazio di cui il Trattato di Amsterdam ha realizzato le basi, i leader dei Paesi dell'Unione, consci del fatto che il nuovo approccio alla gestione delle frontiere fosse divenuto indispensabile, hanno proseguito il percorso intrapreso col Consiglio di Tampere del 1999. Nel Programma rispettivo, è stata ribadita l'intenzione di sviluppare politiche di sicurezza interna comuni e di gestire le questioni su immigrazione e asilo in maniera condivisa. La novità apportata da Tampere è rappresentata dal superamento della rappresentazione negativa dell'immigrazione come minaccia per la sicurezza interna, che fino a quel momento aveva dominato gli scenari istituzionali e non solo, influenzandone inevitabilmente le decisioni. Pensare all'immigrazione come ad una risorsa vantaggiosa tanto per l'Europa, quanto per i Paesi d'origine, ha sicuramente

facilitato l'adozione di atteggiamenti più aperti e trasparenti da parte delle istituzioni e la promozione di misure in senso antidiscriminatorio al fine di garantire agli immigrati diritti e obblighi simili a quelli dei cittadini europei. Di certo, i temi dell'immigrazione e dell'asilo affrontati durante Tampere sono quelli che hanno catturato maggiormente l'attenzione mediatica, ma il Programma è intervenuto anche su altri argomenti, come quello del riconoscimento reciproco delle decisioni in ambito giuridico e penale, al fine di eliminare gli ostacoli per individui e imprese dovuti alle divergenze dei singoli sistemi giuridici e amministrativi degli Stati membri, o quello della lotta contro la criminalità organizzata a livello internazionale con lo scopo di salvaguardare sicurezza e libertà degli individui.

Quanto contenuto nel Programma di Tampere è stato successivamente ribadito e confermato nel 2004 con l'adozione del Programma dell'Aia, "fondato sui principi generali di sussidiarietà, proporzionalità, solidarietà e rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni degli Stati membri"⁴³ per garantire il continuo sviluppo dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza tanto anelato.

Il 2004 è stato anche l'anno in cui i Membri dell'Unione hanno espresso il loro consenso per la creazione di FRONTEX, per realizzare il comune obiettivo di migliorare la gestione del controllo delle frontiere esterne.⁴⁴ Il desiderio dei Paesi dell'Ue di rafforzare la cooperazione sul fronte delle verifiche esterne, che ha condotto alla nascita dell'Agenzia, è essenzialmente vincolato a tre motivi principali: l'aumento esponenziale dei flussi migratori a partire dalla fine della Guerra Fredda, che ha costretto numerosi Paesi europei ad adottare misure drastiche di restringimento dell'accesso nei

⁴³ Principi generali, sez. II Orientamenti Generali, del Programma dell'Aia 2005/C 53/01

⁴⁴ Cfr. cap. 1.1

rispettivi territori di migranti e di richiedenti asilo; da qui, il timore della presunta incapacità dei futuri Stati membri di controllare e gestire le frontiere, contro il quale l'arma migliore sembrava essere proprio il rafforzamento della cooperazione tra Stati, ma anche la lotta contro il terrorismo, percepito come minaccia globale per cui si rende necessaria una reazione congiunta.

Alla luce di tali elementi, nel 2009 il Consiglio Europeo, riunitosi a Bruxelles, ha ritenuto essenziale adottare un nuovo programma, il cosiddetto Programma di Stoccolma, tra i cui obiettivi risaltava quello di rafforzare FRONTEX, aumentando sensibilmente il suo budget, cosicché tale potenziamento si traducesse nella "messa a punto di procedure operative comuni chiare, con regole d'ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, in conformità del diritto internazionale", in una "maggiore cooperazione operativa tra FRONTEX e paesi d'origine e di transito" e nel "vaglio della possibilità di noleggio regolare, finanziato da FRONTEX, di voli di rimpatrio congiunti".⁴⁵

Il Programma di Stoccolma, valido per il periodo 2010-2014, si propone inoltre di garantire un certo livello di fruizione delle libertà garantite agli individui dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rimarca l'esigenza di facilitare l'accesso alla giustizia per diminuire gli impedimenti a livello internazionale e sottolinea l'importanza di portare avanti la lotta contro la criminalità transfrontaliera e la cooperazione in materia penale, dando finalmente concretezza ai progressi fino a quel momento raggiunti nella realizzazione di quell'area di libertà di movimento, di maggiore sicurezza per il cittadino e di eguale giustizia, anche per chi cittadino non lo è. A tal proposito è

⁴⁵ Consiglio Europeo di Bruxelles del 29/30 Ottobre 2009. Conclusioni del Presidente, doc. 15265/1/09 REV. 1,1 Dicembre 2009.

importante ricordare che l'adozione del Programma di Stoccolma è avvenuta solo pochi giorni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, del 1 dicembre 2009, a seguito della sua approvazione nel 2007. Lisbona rappresenta un altro passaggio fondamentale e decisivo nel processo di armonizzazione del controllo delle frontiere dell'Unione, che ha costituito il punto di partenza ideologico e giuridico dell'attivazione del Programma stesso. Infatti, nato in seguito ad una serie di fallimenti, quali il tentativo di adottare una Costituzione per l'Europa, sfumato a seguito dei risultati negativi di un referendum tenutosi nel 2005 in Francia e nei Paesi Bassi e della decisione del Regno Unito di sospendere il processo di ratifica, il Trattato di Lisbona, modificativo dei precedenti Trattati TUE e TCE, si propone di determinare i principi basilari per il funzionamento dell'Unione, concedendo un ampio spazio al tema dei diritti umani fondamentali, di rafforzare le istituzioni del sistema e il loro potere decisionale esaltandone il carattere democratico attraverso l'eliminazione della suddivisione in "pilastri", e di perfezionare la gestione sia interna che esterna delle frontiere dell'UE, inserendo nel Titolo V capitoli specifici riguardanti politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, penale e di polizia⁴⁶.

Dunque, il potenziamento dei meccanismi di controllo delle frontiere e la ricerca di nuove soluzioni per un potenziale sistema integrato di gestione delle stesse sembrano essere traguardi comuni sia al Trattato che al Programma: infatti, secondo quanto riportato nell'art. 77 del TFUE⁴⁷ e quanto è illustrato al punto 5 del Programma di Stoccolma, la gestione dei confini dovrebbe essere condotta non solo attraverso l'adozione di misure di sorveglianza e monitoraggio coerenti e coordinate tra i vari Stati membri e le

⁴⁶ Cfr. art. 67-89, Titolo V, TFUE

⁴⁷ Art. 77, Capo 2, Titolo V, del TFUE

numerose organizzazioni, ma anche con strumenti di controllo e cooperazione da sviluppare a livello nazionale e internazionale con Paesi terzi e regioni vicine.

Infatti, in un mondo globalizzato è importante considerare anche la dimensione esterna delle politiche europee in materia di immigrazione e di gestione delle frontiere, vale a dire le collaborazioni già esistenti con Paesi terzi e le prospettive di crearne di nuove in futuro. A tal riguardo, in un'ottica di dialogo con i Paesi d'origine e con le organizzazioni internazionali, strumenti utili a trattare tali questioni sono i partenariati di mobilità, che si sono rivelati mezzi efficaci e vantaggiosi per tutti i soggetti coinvolti. La Commissione europea ha proposto questi negoziati in una Comunicazione del 2007⁴⁸, al fine di migliorare l'accessibilità del territorio dell'UE attraverso l'assunzione di doveri reciproci che vanno dall'impegno dei paesi terzi ad adottare campagne di informazione finalizzate a ridurre l'abuso di forme di immigrazione clandestina, a quelli dell'Unione per facilitare il rilascio di visti di breve durata ai cittadini dei Paesi aderenti all'accordo o per offrire loro assistenza finanziaria, tecnica e linguistica.

Ogni partenariato prevede che lo Stato membro aderente gestisca un progetto concreto collaborando con le autorità dei Paesi terzi coinvolti adottando misure specifiche, come per esempio convenzioni che facilitino la mobilità di lavoratori, studenti o ricercatori. Uno dei primi Stati a sottoscrivere un accordo di mobilità con l'UE è stata la Moldova nel 2008, seguita da Capo Verde (2008), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013), Azerbaigian (2013) e Tunisia (2014).

⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi (COM(2007) 248 definitivo – Non pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

In conclusione, oggi il processo di trasformazione del territorio europeo in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia attraverso l'armonizzazione dei controlli alla frontiera e delle politiche in materia d'immigrazione degli Stati membri sta attraversando una fase di assestamento. Dopo un periodo di progressivo ampliamento e potenziamento delle competenze dell'Unione in materia, culminato con la creazione di un'agenzia finalizzata proprio a questo scopo (FRONTEX), la raggiunta consapevolezza della necessità di adottare un approccio sempre più globale rappresenta il motore che spinge gli Stati membri e le istituzioni dell'UE a lavorare insieme con costanza al fine di rafforzare la fiducia reciproca, elemento essenziale per il buon funzionamento dell'attuale sistema.

CAPITOLO II

2. QUALI SONO LE CRITICITÀ

*« Multa non quia difficilia sunt audemus,
sed quia non audemus sunt difficilia »*

Non è perché le cose sono difficili che non osiamo,
ma è perché non osiamo che le cose sono difficili.

Seneca, Epistulae morales, 104,26

2.1. Un prodotto della "securitizzazione"?

Alla luce di quanto detto nel capitolo precedente, l'istituzione di FRONTEX risponde alla crescente esigenza di rafforzare la sicurezza dei confini esterni dell'Unione, al fine di prevenire e contrastare l'immigrazione illegale e altri crimini internazionali, come la tratta di esseri umani o il contrabbando di stupefacenti. È innegabile che negli ultimi decenni queste pratiche si siano notevolmente amplificate, tanto che i politici e l'opinione pubblica hanno, col tempo, iniziato ad articolare questi eventi come minacce per la sicurezza politica, sociale, economica e culturale degli Stati e delle loro società. Specialmente per quanto riguarda l'immigrazione, questo tipo di rappresentazione, fortemente negativa riservata

inizialmente a quella clandestina, si è rapidamente estesa anche alle forme di migrazione regolare, considerate oggi un pericolo non solo per l'ordine pubblico nazionale e internazionale, ma anche per l'integrità etnica e politica, per il mercato del lavoro e per il welfare, in quanto percepite come fattori di amplificazione di insicurezza, disordine e violenza.

A tal proposito, gli attacchi terroristici dell'11 Settembre, seguiti da quelli di Londra e Madrid, hanno contribuito a legare sempre più indissolubilmente terrorismo e immigrazione, rafforzandone la raffigurazione negativa. Dobbiamo, pertanto, pensare a FRONTEX come l'istituzionalizzazione di questo approccio o come un cambio di direzione rispetto al passato?

Per rispondere a questa domanda, è doveroso definire più nettamente i contorni di quel processo che porta ad identificare come minacce le situazioni che destabilizzano in qualche modo l'equilibrio della pubblica sicurezza. Infatti, esso è da includere all'interno della teoria della "securitizzazione", un approccio allo studio della sicurezza originariamente approfondito dagli intellettuali della famosa "Scuola di Copenhagen"⁴⁹.

Questa teoria si fonda sull'idea che il mondo sia una costruzione sociale e con esso anche le minacce alla sicurezza: proprio per questo motivo, se, da un lato, non è possibile stabilire se tali minacce siano reali o meno, dall'altro si può, invece, conoscere il processo attraverso cui una problematica viene socialmente costruita e riconosciuta come una minaccia per la sicurezza.

⁴⁹ La Scuola di Copenhagen è nata nell'ambito dell'Istituto di Ricerca sulla Pace di Copenhagen (COPRI) ed è rappresentata dagli scritti di Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde e altri. La Scuola ha dato vita ad un consistente corpo di concetti per ripensare la sicurezza, in particolare attraverso le sue nozioni di "securitizzazione" e "desecurizzazione"; essa ha giocato un ruolo essenziale nell'ampliamento del concetto di sicurezza e nel fornire un'intelaiatura strumentale alla luce della quale ridefinire la nozione stessa di sicurezza.

Ciò che conta è che un problema sia rappresentato come una minaccia esistenziale, attraverso un atto discorsivo che lo drammatizzi e lo renda prioritario. Quindi, affinché il processo di "securitizzazione" abbia successo, una questione deve essere presentata attraverso dichiarazioni o altre tecniche discorsive di un attore "securitizzante" come una minaccia grave alla sopravvivenza di uno stato o di un'identità nazionale e deve essere accettata come tale dal "pubblico" che percepisce il discorso, rappresentato, per esempio, da un governo o dall'opinione pubblica stessa.

Più precisamente, è proprio la tipologia di pubblico a cui le affermazioni dei leader politici si rivolgono a determinare il contesto all'interno del quale l'atto di "securitizzazione" prende forma: se si considera l'ambito nazionale, infatti, non si può non notare quanto peso abbia l'eco dei media nella relazione tra attore politico e pubblico ricevente, tanto da rappresentare il terreno su cui attecchisce il consenso elettorale stesso; lo stesso non si può dire, invece, dei processi di "securitizzazione" che si realizzano a livello delle istituzioni europee, dove il dibattito si innesca tra un pubblico molto ristretto e specializzato, senza passare per il filtro mediatico, rendendo incerta la relazione tra lo speaker, il suo discorso politico, la sua ricezione e la sua legittimazione da parte del pubblico.

Un altro elemento centrale in un processo di "securitizzazione" è l'atto discorsivo, o *speech act*. La Scuola di Copenhagen ritiene che l'atto discorsivo sia il punto di partenza di ogni pratica di "securitizzazione" e che una questione possa essere rappresentata come una minaccia tramite pratiche discorsive, senza necessariamente esserlo materialmente. È il linguaggio il veicolo che permette all'attore di articolare una data questione in termini

di sicurezza e di persuadere il pubblico del suo immediato pericolo, anche se il solo uso del linguaggio non significa che il problema sia stato automaticamente "securitizzato". Infatti, il processo di "securizzazione" si ritiene completato solo dopo che il pubblico è stato persuaso dell'esistenza di una minaccia urgente ed è disposto a tollerare anche l'utilizzo di misure straordinarie per fermarla.

Pertanto, l'attore che riesca nella "securizzazione" di una determinata problematica, che egli ritenga essere un rischio per la sicurezza degli individui, può anche affermare che essa richieda "(...) misure di emergenza e azioni al di fuori dei normali limiti della procedura politica"⁵⁰, arrogandosi un diritto, che possiamo definire straordinario, finalizzato a giustificare l'utilizzo di qualsiasi mezzo necessario a bloccarla.

Certo, un'affermazione di questa portata parte dal presupposto che esistano due diverse tipologie di misure "securizzanti", che, una volta messe in campo, segnalano la presenza di una minaccia, e, conseguentemente, due differenti tipi di minacce per la sicurezza. Esistono infatti pratiche ordinarie, adottate per affrontare questioni comunemente considerate rischiose per la sicurezza, come il dispiegamento di truppe militari per affrontare un attacco nemico, e pratiche extra ordinarie, adottate invece per affrontare una questione altrettanto eccezionale e che non potrebbe essere gestita con l'adozione di misure normali o ordinarie. Per giunta, se per la Scuola di Copenhagen "extra ordinaria" è un'azione che oltrepassa i normali limiti della politica e della legalità, è necessario ampliare tale definizione, includendo tutto ciò che è "fuori dall'ordinario", in modo tale che una misura, per essere considerata "straordinaria", non debba inevitabilmente

⁵⁰ "(...) [requires] emergency measures and [justifies] actions outside the normal bounds of political procedure". B.Buzan, O.Wæver, J. De Wilde, *Security. A new framework of analysis*, Boulder and London: Lynne Rienner, 1998, p.24.

essere mai stata realizzata, ma piuttosto che non debba essere mai stata precedentemente applicata per risolvere uno specifico problema politico in un determinato contesto politico.

Dunque, i processi di "securitizzazione" possono essere analizzati secondo due prospettive: una più teorica, centrata sui discorsi articolati dai diversi attori e una decisamente più pratica, da cui la "securitizzazione" è considerata un vero e proprio espediente politico. Proprio questo secondo approccio incentrato sulla prassi e sugli strumenti utilizzati risulta essere il più adeguato nell'analisi dei processi di "securitizzazione" che riguardano le politiche migratorie e d'asilo dell'Unione Europea. A motivare ciò ricorre in primo luogo il fatto che un nuovo atto discorsivo è superfluo nei casi in cui vi sia una minaccia persistente o ricorrente, la cui "securitizzazione" risulti già essere stata istituzionalizzata, come nel caso della nascita di FRONTEX, creata in un contesto in cui le politiche migratorie e d'asilo europee erano da tempo state plasmate da un processo di "securitizzazione"; poi, è difficile individuare nel contesto europeo, interstatale e intergovernativo, un attore "securitizzante" definito, come invece accade più facilmente nel contesto nazionale.

In base alla logica di questa teoria, eventi drammatici, come gli attacchi terroristici del tristemente noto 11 Settembre 2001, avrebbero dovuto costituire il pretesto per la "messa in sicurezza" dell'immigrazione, di cui FRONTRX avrebbe dovuto rappresentare la massima realizzazione. Tuttavia, benché anche l'Europa non si sia sottratta dall'aumentare i controlli alle frontiere, dal rendere più severe le politiche sui visti ed estendere l'azione della polizia nelle zone di confine, FRONTEX non ha rappresentato il prodotto di tale processo di "securitizzazione".

Per prima cosa, la creazione dell'Agencia non è dipesa dal perseguimento di una politica "urgente" e "fuori dall'ordinario", come prevedrebbe invece la teoria della "securitizzazione".

Comunque, anche se non si può parlare di "securitizzazione" a pieno titolo, non si può negare che dopo l'11 Settembre si sia avvertita la presenza di una logica "securitizzante", che ha portato i diversi attori politici del quadro europeo a stringere di molto la connessione tra terrorismo e immigrazione. Alla luce di un così grande stato di incertezza, le istituzioni europee spiegarono che la minaccia si trovava al di fuori dei loro confini e la fonte di tali insicurezze ben presto venne identificata nella crescente immigrazione che colpiva l'Unione Europea. Esse avvertirono l'esigenza di ripensarsi alla luce della teoria della "securitizzazione", ricercando un nuovo indirizzo politico, nuovi strumenti politici e una nuova identità comune.

In altre parole, quindi, dopo gli accadimenti del 2001 si assisté al primo livello di un tradizionale processo di "securitizzazione", che però non è mai giunto a termine: infatti, proprio la forte assenza di continuità ha comportato la sospensione della ricerca dei famosi "mezzi straordinari", necessari a gestire una minaccia.

Dunque, la nascita di FRONTEX rappresentò piuttosto l'esito di un processo politico ordinario, iscrivibile all'interno delle normali politiche dell'Unione. Infatti, nel periodo che seguì gli attentati del 2001, si aprì una sorta di negoziazione tra la Commissione Europea e il Consiglio dell'Unione, incentrata sulla possibilità di dar vita a una "Polizia di Frontiera Europea" e a una "Guardia di Frontiera Europea". Ancora non si parlava di FRONTEX, ma il suo nucleo centrale iniziava lentamente a prendere forma. Dal punto di vista operativo, però, i progressi concreti verso la realizzazione di tale progetto erano molto lenti, a causa delle numerose preoccupazioni

degli Stati membri relative al miglioramento delle procedure e all'efficienza dei metodi da impiegare. Il rallentamento che accompagnò questa fase di trattativa e decisione aveva reso molto evidente che ormai la creazione di un organismo che difendesse le frontiere europee da una grave minaccia non era più così urgente, come invece sembrava esserlo subito dopo l'11 Settembre 2001.

Infatti, solo nel 2003 FRONTEX venne lanciata per la prima volta in Commissione, una volta istituzionalizzato, in parte, il legame sicurezza, terrorismo, immigrazione e superata la fase dell'urgenza di rispondere alla minaccia.

Inoltre, un altro aspetto che slega l'istituzione di FRONTEX da qualsiasi processo di "securitizzazione" è rappresentato dal fatto che l'ampio contenzioso, relativamente a quale istituzione europea dovesse esercitare la sua giurisdizione nel controllo delle frontiere e al ruolo limitato riservato a Commissione e Parlamento rispetto all'ampia sovranità ancora concessa agli Stati, aveva ulteriormente smorzato l'esigenza di eccezionalità.

Per di più, si consideri che FRONTEX rappresenta la logica prosecuzione del processo di integrazione e di libera circolazione nel territorio europeo, iniziato con Schengen. L'Agenzia infatti rappresenta una delle misure adottate dall'UE per rafforzare i propri confini, assieme al Schengen Information System, al Visa Information System, e ad altre iniziative dello stesso genere.

L'ultimo banco di prova fu offerto dagli attentati di Madrid del 2004, stesso anno della nascita dell'Agenzia.

Nel corso di soli tre anni (dal 2001 al 2004) indiscussa fu l'evoluzione della politica sulla sicurezza dell'Unione Europea: a differenza infatti di quanto accadeva durante gli attacchi del 2001, il legame tra sicurezza, terrorismo e immigrazione questa volta venne meno e ciò si tradusse in un'assenza di ricerca di misure e

procedure urgenti ed eccezionali da parte delle istituzioni europee. Queste si limitarono a concentrare la loro attenzione sul potenziamento e il miglioramento degli strumenti già esistenti, rompendo la stretta e tradizionale correlazione tra minaccia e intervento "eccezionale", tipica della "securitizzazione", e rendendo legittima la violazione delle norme preesistenti in nome della sicurezza in materia di immigrazione.

In aggiunta, la stessa risposta della Commissione Europea agli eventi di Madrid⁵¹ non faceva alcuna menzione diretta a FRONTEX, la cui realizzazione pertanto non rappresenta l'emblema della "securitizzazione" dell'immigrazione da parte dell'UE, ma piuttosto l'esito fallimentare di tale processo.

Anche il mandato operativo dell'Agenzia non presenta un linguaggio o una logica di tipo "securitizzante", piuttosto esso si articola principalmente sul concetto di *rischio*. FRONTEX, tra i suoi compiti, contempla anche la facoltà di sviluppare un modello di valutazione dei rischi al fine di programmare l'utilizzo di misure adatte a fronteggiare ipotetiche minacce preventivamente identificate. Questo modello si articola su due binari: il primo si concentra su funzioni di tipo strettamente valutativo (previsioni relative ai movimenti migratori, adozione di progetti bilaterali,...), utili ad anticipare e gestire future situazioni che potrebbero rivelarsi minacciose prima che si presentino alla frontiera e a prendere le distanze da quell'approccio di tipo emergenziale tanto caro ai processi di "securitizzazione"; il secondo aspetto, invece, contribuisce a mettere in evidenza il carattere controverso dell'Agenzia, riavvicinandola nuovamente alla logica dell'urgenza e dell'eccezionalità. Infatti, nell'ambito di questo secondo livello, che

⁵¹ "(...) We cannot go on producing networks and institutions and then refuse to provide them with the necessary tools to perform their jobs or simply not using them. Much has been done. Let us use it." *European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid*, MEMO /04/66, pag.6, Brussels, 18 March 2004.

riguarda principalmente richieste di intervento sottoposte all'Agenzia da parte di alcuni Stati membri, in relazione a emergenze migratorie che si verificano a livello nazionale⁵², FRONTEX diviene un "mezzo straordinario" che interviene in risposta ad una minaccia ben identificata, riallineandosi così ad una logica "securitizzante", in quanto suo esito.

Alla luce di tutte queste considerazioni, è ora possibile rispondere alla domanda iniziale relativa al ruolo di FRONTEX alla luce del processo di "securitizzazione" dell'immigrazione più o meno realizzato dalle istituzioni europee dopo l'identificazione della minaccia del terrorismo. Ebbene, FRONTEX è un "prodotto" della "securitizzazione"? Se da un lato l'Agenzia si trova agli antipodi di qualsiasi processo di "securitizzazione" poiché ha il solo compito di coordinare le politiche di gestione dei confini degli Stati, compiendo per loro delle valutazioni "preventive" finalizzate a facilitare la normalizzazione delle pratiche più adatte e la loro istituzionalizzazione, senza drammatizzare eccessivamente le situazioni; dall'altro FRONTEX, considerando le capacità e le pratiche degli Stati membri nella gestione delle frontiere a livello nazionale e rispondendo alle richieste di quelli più esposti ai flussi migratori e meno in grado di gestirli, ne rappresenta il risultato, intervenendo con azioni rapide e urgenti, che in altre circostanze sarebbero illegittime.

⁵² Istituzione delle Squadre di Intervento Rapido alla Frontiera (RABITs) attraverso il Regolamento del 2007 (cfr. capitolo I)

2.2 Le responsabilità di FRONTEX

È l'articolo 19 del Regolamento istitutivo dell'Agenzia ad occuparsi del tema della responsabilità⁵³, sia a livello contrattuale, che extracontrattuale. Ma esso non è sufficiente a definire in modo esaustivo l'ampio spettro di responsabilità a cui FRONTEX è tenuto a provvedere, derivanti proprio dalla sua particolare natura di agenzia delegata a gestire per conto di diversi attori numerose funzioni in materia di controllo delle frontiere esterne.

Infatti, l'impronta intergovernativa, assunta dalla politica estera e da quella relativa alla sicurezza comune sviluppate dall'Unione Europea, ha assunto le forme di una rapida corsa delle istituzioni europee all' "agenzificazione", cioè alla scelta di delegare parte della propria autorità ad altre istituzioni, dette agenzie, chiamate ad assolvere alcune funzioni pubbliche, di cui FRONTEX rappresenta un esempio, seppur sui generis.

La prassi di affidare alle agenzie alcune funzioni è stata ritenuta molto vantaggiosa dalle istituzioni europee, convinte da vari fattori, quali la presenza all'interno delle agenzie di team di professionisti che possono garantire maggiore competenza nella formazione delle varie politiche, l'isolamento delle agenzie da

⁵³ 1. La responsabilità contrattuale dell'Agenzia è disciplinata dalla normativa applicabile al contratto di cui trattasi. 2. La Corte di giustizia delle Comunità europee è competente a giudicare in virtù di clausole compromissorie contenute in un contratto concluso dall'Agenzia. 3. In materia di responsabilità extracontrattuale l'Agenzia risarcisce, secondo i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni causati dai suoi servizi o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. 4. La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in merito alle controversie relative al risarcimento dei danni di cui al paragrafo 3. 5. La responsabilità personale degli agenti verso l'Agenzia è disciplinata dalle disposizioni dello statuto o dal regime ad essi applicabile". – Art. 19, Reg. CE 2007/2004 del 26 ottobre 2004.

pressioni politiche che dà loro la possibilità di agire senza essere soggette a continui cambiamenti, la maggiore credibilità e visibilità che offrono alle politiche europee, che esse rappresentino lo strumento più qualificato a risolvere la crescente tensione tra i poteri comunitari, in continua espansione, e le esigenze degli Stati membri, determinati a non veder accantonare troppo la loro autorità.

Nonostante questo, però, tale prassi risulta piuttosto difficoltosa se rapportata al contesto europeo: numerosi sono infatti i titolari del potere e gli interessi che li accompagnano. A ciò si aggiunga anche che l'allargamento del mercato unico europeo ha comportato una mole di lavoro più grande per la Commissione Europea, che per organizzare al meglio le sue mansioni ha dovuto concedere parte delle sue funzioni alle agenzie, mantenendo comunque su di esse un saldo controllo, sottoponendo loro un vincolo che le obblighi alla massima trasparenza attraverso la giustificazione di qualsiasi decisione o atto con continui processi di revisione.

Da un lato, il controllo da cui le agenzie europee non possono esimersi è percepito come una misura estremamente democratica, che spinge le stesse a compiere maggiori sforzi nell'adottare misure più limpide e responsabili; dall'altro, esso ha comportato un inasprimento dell'attività burocratica, dovuta a leggi più costrittive in materia di gestione delle frontiere.

Per questo, l'intensificazione di tali controlli non ha coinciso con una completa verticalizzazione del potere, a causa dell'assidua presenza e intromissione degli Stati membri, tanto che l'agenzia diviene un semplice strumento che offre ad essi informazioni e pratiche di coordinamento.

Nel caso specifico di FRONTEX, tali obblighi si sono tradotti in responsabilità di varia natura: politiche, se si considerano le spiegazioni che essa è tenuta a fornire sia al Parlamento Europeo che a quelli nazionali, amministrative, se si guarda al margine di movimento che essa ha da un punto di vista economico-finanziario, giuridiche e sociali, se si pensa al livello di trasparenza delle sue attività agli occhi della società civile e delle istituzioni giuridiche.

Nell'ambito della responsabilità politica, iscriviamo quegli obblighi che FRONTEX è tenuta a rispettare nei confronti del Parlamento Europeo, ma anche dei parlamenti a livello nazionale.

In particolare, si sottolinea il ruolo limitato che il Parlamento Europeo, organo principale di controllo delle istituzioni, che si accerta che agiscano in maniera democratica attraverso l'esame delle relazioni che gli vengono sottoposte dalle istituzioni stesse, svolge in relazione all'Agenzia stessa. Esistono infatti diverse modalità attraverso le quali è possibile tenere sotto controllo l'operato delle agenzie: uno fra questi è la richiesta da parte del Parlamento o del Consiglio di amministrazione al Direttore Esecutivo di redigere un rapporto sulle attività svolte, come viene disciplinato dall'art. 25 del Reg. CE 2007/2004.⁵⁴ Si tratta per lo più di programmi di lavoro e resoconti sugli sviluppi delle ricerche in ambito tecnico, ma è escluso ogni riferimento alle analisi dei rischi, parte essenziale dell'operato dell'Agenzia.

Dunque, il Parlamento è coinvolto solo parzialmente e in maniera assai limitata nel controllo delle attività di FRONTEX, in quanto le revisioni periodiche sul rispetto delle normative e le valutazioni sugli obiettivi, così come è contenuto nell'art. 33 del Reg. CE

⁵⁴ "2. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono invitare il direttore esecutivo dell'Agenzia a presentare una relazione sull'esercizio delle proprie funzioni.", art. 25, com.2, Reg. CE 2007/2004

2007/2004,⁵⁵ sono commissionate al Direttore Esecutivo dal Consiglio di Amministrazione e ricevute solo da quest'ultimo.

Quand'anche fu esplicita la volontà del Parlamento di avere un maggior coinvolgimento nella sorveglianza di FRONTEX, ogni tentativo si rivelò vano: in particolare fu respinta la proposta per cui il Direttore Esecutivo fosse tenuto ad inviare anche al Parlamento il documento di revisione annuale delle attività.

Infatti, la richiesta di accesso ai documenti è un'altra delle modalità con cui è possibile controllare le agenzie e per quanto riguarda FRONTEX, l'art. 28 del Reg. CE 2007/2004 prevede che "l'Agenzia deve assoggettarsi alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001 nel far fronte alle richieste di accesso ai documenti in suo possesso"⁵⁶. Si tratta del Regolamento istituito nel 2001 con lo scopo di facilitare l'accesso ai documenti delle istituzioni europee e migliorare le pratiche che riguardano l'ispezione delle loro attività: non a caso, in apertura, lo stesso art. 28 fa riferimento a trasparenza e comunicazione. Questo si rifà direttamente al dominio della responsabilità amministrativa, in quanto l'Agenzia si ritiene vincolata alla normativa relativa all'accesso ai documenti e qualora questa fosse violata, può, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001, "formare oggetto di una denuncia presso il Mediatore europeo oppure di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ai

⁵⁵ "1. Entro tre anni dalla data in cui l'Agenzia ha assunto le proprie funzioni e successivamente ogni cinque anni, il consiglio di amministrazione ordina una valutazione esterna indipendente sull'attuazione del presente regolamento. (...) 3. Il consiglio di amministrazione riceve i risultati della valutazione e formula per la Commissione raccomandazioni in merito a modifiche del presente regolamento, dell'Agenzia e delle sue pratiche di lavoro; la Commissione trasmette tali raccomandazioni al Consiglio, aggiungendovi il proprio parere ed eventuali proposte, nonché, se necessario, un piano d'azione completo di calendario. Sia le raccomandazioni che i risultati della valutazione sono resi pubblici.", art. 33, com.1 e 3, Reg. CE 2007/2004.

⁵⁶ Art. 28, comma 1, Reg. CE 2007/2004

sensi delle disposizioni di cui agli articoli 195 e 230 del trattato, rispettivamente"⁵⁷.

Pertanto, il ruolo circoscritto del Parlamento Europeo nell'azione di controllo delle attività dell'Agenzia, quali, ad esempio, le operazioni congiunte, la cui esecuzione spetta solo alle autorità dello Stato che le ospita, indica il fallimento del tentativo portato avanti dal Parlamento stesso di dare all'Agenzia una base maggiormente comunitaria e la conseguente predominanza degli Stati membri nella sua gestione.

Per quanto concerne, invece, la responsabilità nei confronti dei parlamenti nazionali, FRONTEX non ha alcun obbligo di informarli, né di farvi rapporto. Quindi, la presenza di ufficiali nazionali all'interno delle attività di FRONTEX non implica alcun obbligo per l'Agenzia, ma spiega l'esigenza dei parlamenti di chiedere spiegazioni ai rispettivi governi, benché sia noto che a livello nazionale sia dato pochissimo spazio agli affari europei.

L'adozione di una logica imperniata sulla trasparenza, pertanto, risulta determinante, in ogni ambito. Lasciando libero accesso alla consultazione dei documenti, come previsto dal Reg. CE 1049/2001, e pubblicando via web alcuni dei suoi documenti principali, FRONTEX permette anche alla società civile un continuo monitoraggio sul suo operato, adempiendo così anche ai doveri che la impegnano nei confronti di quest'ultima.

Tuttavia, un alone di segretezza permane attorno alle attività dell'Agenzia, legato soprattutto alla difficoltà di reperire informazioni e dettagli su alcune operazioni, e questo mantiene alto il livello di allerta e di preoccupazione da parte di alcune organizzazioni non governative, che monitorano e controllano FRONTEX costantemente. Si tratta in modo particolare di ONG che

⁵⁷ Art.28, comma 5, Reg. CE 2007/2004

operano nell'ambito dei diritti umani, quali *Dutch and Criminal Law*, *German Informationsstelle Militarisierung* o *Human Rights Watch*, che spesso producono rapporti anche duri, denunciando violazioni gravi dei diritti umani da parte dell'Agenzia. Un esempio su tutti è rappresentato dal rapporto pubblicato dall'HRW (Human Rights Watch), relativo all'impiego di una squadra di intervento rapido al confine tra Grecia e Turchia⁵⁸, che ha ricordato che l'Agenzia ha favorito il trasferimento di migranti in centri di detenzione poco adatti, esponendo i migranti a trattamenti degradanti, contravvenendo alla sentenza emanata precedentemente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che aveva condannato il Belgio, colpevole di aver esposto un richiedente asilo alle medesime condizioni, rinviandolo in Grecia. Questo caso non ha rappresentato di certo il primo a sottolineare l'impiego di pratiche scorrette da parte di FRONTEX, ma tale rapporto ha aperto la strada verso una maggior sensibilizzazione dell'Agenzia alle critiche: ad esso, infatti, è seguita l'adozione di un nuovo regolamento, più attento a fornire meccanismi di controllo e di revisione più dettagliati, a giustificare le scelte politiche, al rispetto dei diritti fondamentali, costituendo un forum consultivo formato da diverse organizzazioni internazionali come l' UNHCR e l'ICMPD⁵⁹, con cui condividere informazioni e intensificare la cooperazione. Al fine di migliorare partecipazione e trasparenza, poi, FRONTEX dovrebbe considerare l'ipotesi di una più ampia inclusione dei rappresentanti di tali organizzazioni all'interno dello stesso Consiglio d'Amministrazione.

⁵⁸ Il rapporto, intitolato "The EU's dirty hands: FRONTEX involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece", è stato sviluppato durante l'operazione Poseidon e racchiude anche una serie di interviste con migranti, rifugiati, richiedenti asilo, funzionari della polizia greca e funzionari di FRONTEX.

⁵⁹ UNHCR: si tratta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*); ICMPD: ovvero il Centro Internazionale per lo Sviluppo delle Politiche Migratorie (*International Centre for Migration Policy Development*).

L'intervento delle ONG nel denunciare violazioni di diritti fondamentali e l'dovere di rispondere, anche penalmente, delle sue azioni obbligano FRONTEX anche ad altri tipi di responsabilità, come quelle relative all'ambito giuridico.

Infatti, FRONTEX, in quanto agenzia decentrata dell'UE, possiede una propria personalità giuridica e ha la facoltà di avviare operazioni di controllo autonome o di stipulare accordi⁶⁰ con Stati Terzi, benché non possa emettere atti giuridicamente vincolanti. Come questo sia possibile è difficile comprenderlo, a causa dell'indeterminatezza che caratterizza alcuni ambiti d'azione dell'Agenzia, fra cui quello della diplomazia con gli Stati Terzi. Poco si sa sulle modalità con cui FRONTEX conclude questi accordi, se non che esse non rispettano propriamente le regole per la conclusione di trattati internazionali, né tantomeno di tratti comunitari, le cui procedure di stipulazione prevedono l'intervento della Commissione, del Consiglio, del Parlamento o addirittura della Corte di Giustizia. Nessuna di queste istituzioni verrebbe coinvolta quando FRONTEX stipula tali partenariati con Stati Terzi perché si ritiene che essa non chiami in causa il governo di questo o quello Stato, bensì le sue autorità di controllo delle frontiere.⁶¹ Nonostante le richieste da parte del Parlamento Europeo di una maggiore chiarezza in merito a questa diplomazia, il quadro giuridico applicabile a tali accordi risulta molto vago e incerto.

⁶⁰ Si tratta principalmente di accordi legati al mondo del lavoro con quei Paesi terzi da cui provengono o per cui passano i migranti. Degni di nota sono quelli conclusi con i Balcani, la Bielorussia, la Moldavia, l'Ucraina, la Russia e la Georgia e al di fuori dell'Europa, con gli Stati Uniti, Capo Verde, la Mauritania, la Libia, l'Egitto, il Senegal, ovvero con tutti quei Paesi che circondano l'Unione, con il chiaro intento di utilizzarli come "cuscinetti" di protezione.

⁶¹ È quanto risposto da Ilkka Laitinen, Direttore Esecutivo dell'Agenzia, intervistato nell'ambito dell'inchiesta parlamentare dalla Camera dei Lord britannica sul rapporto "Frontex, the EU external border agency," il 5 marzo 2008.

Ciò nonostante, FRONTEX è anche vincolata alle istituzioni europee e agli Stati membri, come indicato negli art.10 del Reg. CE 2007/2004 e art.11 Reg. CE 863/2007,⁶² in cui si lega l'operato del personale dell'Agenzia, soprattutto nell'ambito delle operazioni congiunte, al diritto interno dello Stato Membro in cui si trova ad operare, determinandone la responsabilità giuridica e penale dinnanzi alle varie corti nazionali.

Per quanto concerne le istituzioni europee, invece, gli ambiti di giurisdizione della Corte di Giustizia sono disciplinati dal già citato art. 19 del Regolamento istitutivo. Limitatamente a FRONTEX, quindi, la Corte, che rappresenta l'organo giurisdizionale supremo in ambito legislativo europeo e il cui compito è quello di provvedere all'applicazione della legge in maniera omogenea per tutti gli Stati membri, ha giurisdizione in materia di responsabilità contrattuali ed extracontrattuali, specialmente in caso di controversie sorte tra Stati sul risarcimento dei "danni causati dai suoi servizi o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni"⁶³.

Più in generale, invece, si può affermare che la Corte di Giustizia abbia iniziato a occuparsi di immigrazione come conseguenza dell'incorporazione di tali norme nel famoso "Terzo Pilastro", ad opera del Trattato di Amsterdam, e alla luce delle sue competenze in tema di diritti umani. Questo ha permesso alla Corte di potersi pronunciare anche in materia di violazioni dei diritti fondamentali subite dai migranti, pur non essendo ancora in grado di farlo, invece, in merito ai controlli che avvengono nella fase di attraversamento delle frontiere interne, qualora esista la necessità

⁶² "L'esercizio dei poteri di esecuzione da parte del personale dell'Agenzia e degli esperti di uno Stato membro che operano nel territorio di un altro Stato membro è soggetto al diritto interno di quest'ultimo Stato membro." Art.10, Reg. CE 2007/2004; "Durante le missioni delle squadre, i membri delle squadre sono assimilati agli agenti dello Stato membro ospitante per quanto riguarda i reati penali che potrebbero commettere o di cui potrebbero essere vittime." Art.11, Reg. CE 863/2007.

⁶³ Art.19, comma 3, Reg. CE 2007/2004.

di salvaguardare la sicurezza, l'ordine pubblico e il rispetto delle operazioni di polizia. La giurisprudenza relativa a tali pronunce è ampia, ma spesso la rappresentazione che viene fatta del migrante risente fortemente della logica economica che domina il contesto comunitario, che comporta il riconoscimento dello stesso più come lavoratore, che come persona. Ciò implica che, considerando tali individui come fattori di produzione, non vi sia ancora alcuna forma di autonomia dei diritti fondamentali della persona nel contesto comunitario, poiché essi assumono valore giuridico solo quando vengono richiamati da altre disposizioni. Quindi, nonostante il continuo richiamo alla loro tutela, non si potrà parlare di protezione effettiva fintanto che i migranti non diverranno, agli occhi della Corte, esseri umani, prima che lavoratori.

Una spiegazione di tale atteggiamento tenuto dalla Corte di Giustizia può essere individuata nel fatto che, essendo l'immigrazione un ambito tradizionalmente connesso alla giurisdizione domestica degli Stati, essa abbia ritenuto più utile gestire la questione adottando un approccio più cauto, che scongiurasse reazioni troppo dure da parte degli stessi Stati.

Ma tornando a FRONTEX, la maggior parte dei casi, in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda dissidi tra gli Stati, di natura extracontrattuale, derivanti soprattutto dal controllo dei flussi migratori fuori dalle frontiere esterne dell'UE. Ad esempio, nelle operazioni marittime, l'Agenzia ritiene che il dovere di salvare i migranti e offrire loro un trattamento decoroso sia degli Stati membri, limitando il suo compito a mettere a disposizione le imbarcazioni per il rimpatrio dei migranti e a garantire il loro imbarco. È scontato sottolineare che l'individuazione del detentore di questi obblighi è spesso frutto di forti discussioni e

disaccordi tra FRONTEX e gli Stati membri, come dimostrano le dichiarazioni del ministro di giustizia dei Paesi Bassi in occasione di dell'operazione via mare INDALO⁶⁴ coordinata da FRONTEX. Egli ritenne che i funzionari olandesi che operavano sulle navi non fossero in alcun modo tenuti a registrare le richieste d'asilo, atto che spettava invece allo Stato che ospitava l'operazione, ovvero la Spagna.⁶⁵

Da ultima, ma non per questo meno importante, rimane da analizzare la questione relativa alla responsabilità amministrativa in termini economici e finanziari. Nell'articolo 30 del Regolamento istitutivo si stabilisce che "il direttore esecutivo trasmette i conti definitivi, unitamente al parere del consiglio di amministrazione" anche "alla Corte dei conti", che controlla il bilancio dell'Agenzia. Comunque, nonostante lo sforzo degli Stati Membri di rendere sempre più indipendente l'Agenzia da un punto di vista operativo e finanziario, essa è ancora grandemente influenzata dagli interessi degli stessi Stati.

Anche questo aspetto contribuisce a rendere poco chiare e trasparenti le operazioni e le scelte compiute da FRONTEX, insinuando dubbi e preoccupazioni nell'opinione pubblica, che risulta diffidenti e poco propensa a legittimarne l'operato.

⁶⁴ INDALO è il nome della missione di FRONTEX che ha preso inizio nell'ottobre del 2007 in Spagna a seguito della riapertura della rotta migratoria nella Spagna meridionale, nota come "via mediterranea": si è conclusa con il fermo di 305 migranti e col sequestro di 28 imbarcazioni. La provenienza dei migranti era soprattutto marocchina e algerina. Anche l'Italia ha partecipato alla missione di pattugliamento, insieme a Portogallo, Francia, Malta, Germania, Cipro, Romania e Spagna.

⁶⁵ "(...)The Dutch naval vessels will be under the command of the Commander of the Armed Forces. The international obligations imposed on captains as regards the detection and rescue of drowning persons will be observed. Spain will be responsible for any procedures under aliens law if the Dutch naval vessels have to take persons, such as drowning persons, aboard." The Netherlands deploys naval vessels for border control in the Mediterranean, Documents and Publication, Minister of Security and Justice, <http://www.government.nl/ministries/venj/documents-and-publications/press-releases/2010/05/28/the-netherlands-deploys-naval-vessels-for-border-control-in-the-mediterranean.html> , 19 December 2014.

2.3 Rapporti con Schengen e con il diritto internazionale

Il quadro legale in cui FRONTEX è chiamata ad operare e con cui, conseguentemente, è tenuta a misurarsi è duplice: da un lato, infatti, essa rappresenta l'esito della logica di Schengen in materia di politica di gestione delle frontiere ed è proprio con questo sistema che ha sviluppato un rapporto di profonda ambivalenza; dall'altro, si trova ad avere a che fare col diritto internazionale, in quanto inserita a tutti gli effetti in un contesto comunitario e per il fatto di possedere una personalità giuridica, che la mette nelle condizioni di dover giustificare le sue scelte anche sul piano internazionale.

In primo grado, prenderemo in esame le relazioni tra il Codice Schengen e l'Agenzia, segnate da una profonda ambivalenza operativa che si articola attorno al centrale principio di libera circolazione.

Il 14 giugno del 1985, come ricordato nel primo capitolo, fu siglato l'Accordo Schengen, con cui gli Stati aderenti si impegnavano, in nome di una reciproca fiducia, ad abolire gradatamente i controlli doganali interni e, contemporaneamente, a rafforzare la sorveglianza dei loro confini esterni. Progressivamente, il numero degli Stati che partecipavano all'Accordo aumentò⁶⁶, tanto da

⁶⁶ Il 26 marzo 1995 ebbe luogo la reale soppressione dei controlli alle frontiere, quando Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, ai quali si aggiunsero Portogallo e Spagna, abolirono i controlli alle loro frontiere interne. Oggi, lo spazio Schengen comprende: Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia e quattro paesi non membri dell'UE: Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein.

Tuttavia, esistono degli Stati, come Bulgaria e Romania, che aspirano, in un futuro prossimo, di entrare a far parte dello spazio Schengen, e altri, invece, (Irlanda e Regno Unito) che non fanno parte dello spazio Schengen, ma partecipano all'applicazione di alcune norme. Particolari sono i casi di Cipro e della

delimitare, in poco tempo, una vasta e unica area di libertà, giustizia e sicurezza, caratterizzata dalla cooperazione interna tra Stati confinanti e da un sistema di norme e pratiche comuni di protezione delle frontiere esterne, inserite in un codice.

In tale contesto, non solo i cittadini europei, ma anche quelli provenienti da Paesi terzi che si trovano regolarmente nell'area Schengen godono pienamente del diritto di libero movimento⁶⁷, su cui essa è costruita. Ma libera circolazione è anche sinonimo di sicurezza e non solo di assenza di sorveglianza delle frontiere interne, in quanto ogni paese partecipante è tenuto ad eseguire ordinari controlli sulle persone e alle dogane, ovunque nel territorio nazionale, nel quadro della propria quotidiana attività di sorveglianza. Inoltre, l'aumento dell'immigrazione illegale e delle minacce terroristiche ha diffuso preoccupazione tra i cittadini, tanto da portare alla luce con grande forza le questioni relative alla sicurezza: da un lato, la necessità sempre più incombente di garantire il rispetto delle libertà civili, dall'altro, l'attenzione costante alla natura dei controlli. Un aumento eccessivo di questi, infatti, comporterebbe dei rischi non solo per le relazioni dell'Unione con i Paesi terzi, specialmente con quelli mediterranei, ma avrebbe anche un impatto piuttosto negativo sulle economie locali, che risulterebbero poco attraenti per il mercato finanziario estero.

Croazia, che aderiranno a Schengen una volta attuate tutte le disposizioni tecniche necessarie; infine, Monaco, San Marino e il Vaticano possono considerarsi appartenenti dell'Area Schengen in quanto gli Accordi sono entrati in vigore nel momento in cui Francia e Italia vi hanno aderito.

⁶⁷ Per quanto riguarda il diritto di libera circolazione con riferimento ai cittadini stranieri (dove per "stranieri" si intendono i cittadini di Paesi terzi), tutti hanno la possibilità di soggiornare nell'Area Schengen senza necessità di permesso di soggiorno per un periodo non superiore ai 90 giorni. Se il soggiorno si rivela più lungo, allora lo straniero è tenuto a chiedere alle autorità competenti il rilascio di un regolare permesso di soggiorno, conforme alle proprie esigenze. L'ingresso nell'Area Schengen da parte dei cittadini stranieri, invece, è possibile solo per chi è in possesso di un visto, da richiedersi presso le autorità diplomatiche e consolari del Paese in cui si intende entrare presenti sul territorio del Paese di provenienza. Per quanto riguarda i cittadini di uno Stato membro di Schengen o gli stranieri in possesso di un regolare titolo di soggiorno rilasciato da un degli Stati aderenti, il loro ingresso e la loro circolazione all'interno dell'area non sono sottoposti alla richiesta di alcun visto.

Dunque, la costruzione di uno spazio sicuro, attraverso una più attenta gestione delle frontiere esterne, diviene prioritaria per l'Unione Europea e questa urgenza è dimostrata proprio dall'incorporazione di Schengen nel Titolo IV del Trattato della Comunità Europea (o Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea), dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. In particolare, all'articolo 62 viene sancita tanto la necessità di garantire l'eliminazione dei controlli "(...) sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne" , quanto la natura delle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne che gli Stati membri sono tenuti ad adottare, attivando una sempre maggiore collaborazione dei singoli ordinamenti nazionali sia tra loro sia, in ambito comunitario, con la Commissione, come viene ricordato, invece, nell'articolo 66 del medesimo Trattato⁶⁸.

In quest'ultima disposizione, quindi, l'evidente esigenza di consolidare la cooperazione amministrativa tra l'ambito nazionale e quello europeo trova una realizzazione concreta nel rafforzamento di Schengen e delle sue normative di sorveglianza delle frontiere esterne e l'inserimento di FRONTEX in questo contesto rappresenta, allo stesso modo, il suo sviluppo.

Dunque, il processo di agenzificazione affonda saldamente le sue radici all'interno della politica comunitaria di gestione delle frontiere, che rimane in ogni caso salda in Schengen, di cui FRONTEX rappresenta l'integrazione.

Nell'ottica della recente riforma che ha rafforzato FRONTEX, inoltre, si riscontra il chiaro intento di conferire all'Agenzia un ruolo centrale nella gestione integrata delle frontiere e

⁶⁸ "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal presente titolo, nonché tra tali servizi e la Commissione". Art. 66, TCE.

l'estensione dei suoi compiti si spiega con la previsione, sempre sostenuta dal Parlamento Europeo, di creare una Polizia di Frontiera Europea, progetto che ha inizialmente generato dibattiti non indifferenti tra gli Stati membri, preoccupati di dover cedere troppo in termini di sovranità, ma che poi sembrerebbe essere stato in larga misura accettato⁶⁹.

Ma, se da un lato l'Agenzia si erge a baluardo di difesa dello stesso Protocollo Schengen, assicurandosene il rispetto e il consolidamento anche attraverso il superamento dei suoi limiti, dall'altro questo suo rafforzamento rappresenta l'epilogo degli attriti e dei risentimenti di alcuni Stati membri scaturiti nel medesimo spazio.

In altre parole, se è vero che FRONTEX è profondamente connesso al Sistema Schengen, perché è da esso che trae origine, è altrettanto vero che il suo irrigidimento la spinge lontano dai principi essenziali che con esso condivide. Primo fra tutti, il principio fondamentale e basilare della libera circolazione, a cui ruota attorno il Sistema Schengen stesso. In nome di questo, infatti, una serie di proposte legislative si sono fatte strada al fine di proporre alcune modifiche al Regolamento 562/2006, istitutivo del Codice in questione. Questa attitudine però va configurata nel quadro più ampio di una rimessa in discussione di Schengen come spazio privo di controlli interni: nel 2011, infatti, tra Francia e Italia si innestò un'aspra polemica generata dall'arrivo sulle coste italiane di numerosi migranti tunisini, ai quali fu rilasciato un titolo di soggiorno per potersi muovere liberamente nell'area Schengen. La maggior parte dei tunisini si diresse verso la Francia, dove

⁶⁹ Nel maggio del 2005, Parigi ha ospitato un summit tra Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito che ha confermato la possibilità di adottare una Polizia di Frontiera Europea in grado soprattutto di garantire risposte e interventi rapidi alle frontiere nelle situazioni emergenziali. FRONTEX assunse incarichi diretti nelle operazioni e divenne oggetto di numerose ipotesi relative alla sua futura evoluzione.

incontrò rigidi controlli alla frontiera interna, che si conclusero con numerosi respingimenti da parte delle autorità francesi. Così, la Commissione non poté ignorare le richieste avanzate dal Presidente del Consiglio italiano e dal Presidente della Repubblica francese⁷⁰ di rendere più flessibile la gestione delle frontiere interne, ripristinando all'uopo i controlli interni.

Inoltre, l'aumento delle migrazioni irregolari ha generato molteplici paure e ha fatto emergere sentimenti xenofobi e nazionalisti, che hanno comportato una spinta inversa e contraria al principio di libera circolazione, nucleo centrale del Sistema Schengen e della stessa Agenzia, esplicitata attraverso il rafforzamento dei controlli e la limitazione degli ingressi.

Dunque, l'ambivalenza che caratterizza la relazione tra FRONTEX e il Sistema Schengen è una parte essenziale del rapporto stesso: l'Agenzia è parte integrante del Sistema, sua espressione e sua naturale prosecuzione, ma allo stesso modo, in quanto rappresentazione delle politiche migratorie dell'Unione, rappresenta la parziale negazione di quella libertà di movimento che caratterizza lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia che esse si impongono di realizzare, dovuta a continue resistenze interne, che spingono verso un inasprimento dei controlli e, di conseguenza, del ruolo dell'Agenzia stessa. Per queste ragioni, è ragionevole ritenere che le scelte riguardanti il futuro di FRONTEX siano intimamente vincolate alla sorte dello spazio Schengen.

⁷⁰ Nell'aprile del 2011, Silvio Berlusconi e Nicolas Sarkozy hanno firmato una lettera congiunta indirizzata al presidente del Consiglio Ue (Van Rompuy) e al presidente della Commissione Europea (Barroso, in cui vengono proposte modifiche al trattato di Schengen e una maggiore cooperazione fra Bruxelles e i singoli Stati membri esposti ad ondate di immigrazione eccezionali; oltre alla possibilità di un "ripristino provvisorio" delle frontiere interne in alcuni casi "precisamente individuati" in anticipo, viene richiesto anche un rafforzamento di Frontex .

Secondariamente, è interessante osservare come FRONTEX si inserisce nel quadro legislativo internazionale, operando spesso al limite della legittimità, come alcune ONG di recente hanno osservato attraverso dei rapporti, stilati per sottolineare le numerose violazioni da parte dell'Agenzia dei diritti umani.⁷¹

Sin dalla sua creazione, infatti, FRONTEX presenta un difficile rapporto col diritto internazionale, poiché la sua stessa esistenza viola l'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, secondo il quale "ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato" e "(...) di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio" e di farvi ritorno. Dunque, benché l'esercizio di tale libertà di spostarsi e fermarsi dovrebbe essere garantita senza discriminazioni dallo Stato, così come lo dovrebbe essere il diritto di abbandonare un Paese per stabilirsi in un altro, le limitazioni politiche e burocratiche imposte dagli Stati alla fruizione di tale diritto sono numerose e FRONTEX, in qualità di agente garante della sicurezza delle frontiere esterne d'Europa, con le sue operazioni di rimpatrio, ne costituisce una assai scomoda.

Proprio le modalità operative dell'Agenzia e la retorica attorno ad esse costruita costituiscono, infatti, elementi discordanti con altre norme del diritto.

Primo fra tutti, per esempio, FRONTEX rappresenta un impedimento all'esercizio del diritto d'asilo, enunciato nell'art. 14 della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo. La disposizione prevede che ogni persona, vittima nel proprio Paese di persecuzioni politiche, religiose o razziali, possa cercare e

⁷¹ Cfr. il dossier di *Human Rights Watch* (vedi pag.14, par. 2.2) o le critiche espresse da *Amnesty International* relativamente al suo operato, soprattutto sui respingimenti in Paesi non sicuri di potenziali rifugiati.

ricevere asilo in un altro Paese⁷² e proprio il diritto internazionale impone agli Stati di offrire la loro protezione a quelli che esercitano tale diritto, come per esempio i "rifugiati". È la Convenzione di Ginevra del 1951 a definire chi sia da intendersi come rifugiato, ovvero " Colui che, (...) 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 la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»⁷³, e stabilisce anche i requisiti necessari per determinarne il riconoscimento. A tal proposito, una procedura d'asilo può essere utile a stabilire la sussistenza o meno di queste condizioni e solo nel caso in cui esse non vengano individuate, la domanda venga rigettata e un eventuale ricorso venga perso, il richiedente è tenuto ad abbandonare lo Stato in cui si trova, a meno che non intenda continuare a soggiornarvi illegalmente come clandestino.

Oltretutto, secondo quanto previsto dal diritto internazionale⁷⁴, sono vietate l'espulsione, il respingimento e l'estradizione di un richiedente asilo che rischi di subire delle gravi violazioni dei diritti umani, in particolare atti di tortura o trattamenti considerati inumani e degradanti, verso un Paese considerato poco sicuro, spesso coincidente con quello da cui essi stessi sono fuggiti. Si

⁷² Art. 14, com.1, *Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo*

⁷³ Art. 1, Cap.1, *Convenzione sullo status dei rifugiati*, Ginevra 28 luglio 1951

⁷⁴ Il principio di non-refoulement sembra non corrispondere al diritto internazionale consuetudinario e non vincolare Stati che non abbiano ratificato trattati che lo prevedono. È un principio previsto in alcune norme pattizie, come ad esempio l'art. 3 della Convenzione sulla tortura del 1984, in cui è formulato come divieto di estradizione verso Stati a rischio di tortura, per cui la stessa Convenzione prevede una condanna.

tratta del principio di non-refoulement, derivato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra e sancito dalla direttiva europea 2003/110/CE del Consiglio dell'Unione Europea sull'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, da cui ne consegue che il respingimento alla frontiera o in mare di migranti verso Stati a rischio costituisce una violazione della Convenzione sui rifugiati, di quella europea e, in caso di tortura, anche quella contro la tortura. In tale quadro normativo, FRONTEX si trova invece a gestire operazioni di respingimento, spesso congiunte, il cui teatro principale è il mare aperto, impedendo così a questi individui di fruire della protezione che gli spetterebbe di diritto, qualora gli venisse offerta la possibilità di inoltrare una richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato.

La logica che domina questi interventi si riflette nel più generale approccio delle istituzioni europee nei confronti delle questioni relative alla gestione delle frontiere e dell'immigrazione, improntato a un' "esternalizzazione" dei confini. Ad essa, per altro, si può ascrivere anche la tendenza di stipulare accordi con i Paesi di provenienza dei migranti, trasferendo così la loro gestione e le relative problematiche agli Stati d'origine. Anche questi accordi, tuttavia, implicano la violazione sia del diritto d'asilo sia del non-refoulement in quanto autorizzano FRONTEX ad intercettare i migranti prima che questi raggiungano le coste europee senza preoccuparsi per i loro diritti, riammettendoli poi all'autorità degli Stati con cui essi sono stati stipulati.

A seguito della stipula di una serie di accordi tra Italia e Libia nel 2008, per esempio, l'Italia fu accusata di violare la CEDU poiché, in occasione di un respingimento di alcuni libici che avevano tentato di entrare sul suolo nazionale, aveva respinto anche alcuni cittadini somali ed eritrei, il cui ritorno nei rispettivi Paesi li

avrebbe esposti al rischio di minacce gravi per la loro vita. Quindi, avendo le autorità italiane per prime intercettato le imbarcazioni in acque internazionali, esse avrebbero dovuto occuparsi di portare in salvo i migranti, di accogliere le loro domande di protezione e di proteggere i loro diritti, anche secondo quanto previsto dall'art.98 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (1974) e la Convenzione internazionale per il soccorso e la ricerca marittima (Amburgo, aprile 1979)⁷⁵.

Dunque, un'altra trasgressione di FRONTEX riguarda il diritto del mare, che assume come postulato l'intervento di uno Stato che abbia avvistato un'imbarcazione di difficoltà e il suo soccorso.

Per esempio, clamore ha suscitato l'episodio relativo ad un gruppo di migranti provenienti dalle coste libiche e diretti a cercare rifugio presso quelle europee, che nel marzo del 2011 persero la vita. I profughi, dopo una lunga traversata, senza né cibo, né acqua, riuscirono a lanciare un segnale d'aiuto, potendo stabilire un contatto con un sacerdote eritreo, che immediatamente mobilitò i soccorsi. Purtroppo, i naufraghi non furono portati in salvo in quell'occasione, ma solo rifocillati, cosicché dopo 15 giorni in mare aperto, il gommone, arenatosi sulle coste libiche, portò in salvo

⁷⁵ L'art. 98 della Convenzione di Montego Bay prevede che "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa(..)". infatti, l'obbligo di proteggere la vita umana in mare si estende a qualsiasi spazio marino e a qualsiasi persona in pericolo, anche se si trattasse di criminali (cfr. art. 9, par. 1, del Protocollo alla Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale). Anche gli altri due trattati citati sono dedicati alla protezione della vita in mare, in particolare quello di Amburgo, anche chiamato Convenzione SAR (Search and Rescue) , il cui Allegato obbliga gli Stati a fornire informazioni dettagliate su come le loro operazioni di ricerca e soccorso sono organizzate e dispone che lo Stato che venga informato di una persona in pericolo in una zona marittima in cui coordina le operazioni di ricerca e salvataggio debba adottare misure urgenti in grado di fornire la miglior assistenza possibile. Inoltre, viene stabilito l'obbligo di far sbarcare le persone salvate in un "luogo sicuro", il cui compito spetta al governo responsabile per la zona SAR in cui sono avvenuti i recuperi.

solo una decina di persone. Un'inchiesta fu aperta attorno a questo caso dall'Assemblea del Parlamento Europeo, che stabilì che tanto FRONTEX, quanto i centri di accoglienza e le autorità mobilitate, pur essendo a conoscenza di ciò che stava accadendo, erano colpevoli di non aver attivato alcuna procedura di soccorso. Negligenze simili a questa sono state spesse volte documentata non solo con riguardo all'Agenzia, ma anche in seguito a un'attitudine dell'Unione stessa, che ha più volte multato alcuni pescatori e comandanti di mercantili per aver soccorso dei clandestini in pericolo.⁷⁶

Così, le numerose e pesanti critiche che hanno accompagnato svariate operazioni svolte dall'Agenzia hanno spinto le istituzioni europee a sottolineare maggiormente il suo profilo umanitario, soprattutto dopo la riforma del Regolamento di FRONTEX del 2011. Come? Sviluppando un repertorio retorico e semantico del tutto differente rispetto a quello delle origini. Infatti, se originariamente l'Agenzia si rappresentava come un organismo di intelligence, capace di individuare e gestire le minacce incombenti, e in grado di disattivare il carattere illegittimo, coercitivo e poco etico dei suoi interventi grazie ad un ampio vocabolario dominato dal binomio rischio- emergenza, oggi si sono invece moltiplicati i riferimenti ai diritti umani e i discorsi tipici delle agenzie di sicurezza sono quasi del tutto scomparsi. L'approccio securitizzante ha lasciato spazio a nuove collaborazioni con ONG umanitarie e l'immagine del migrante quale nemico pericoloso da neutralizzare si è trasformata in quella di vittima a cui prestare

⁷⁶ Per esempio, nel 2006 un peschereccio spagnolo soccorse circa 50 profughi a bordo di un battello; ma nel momento di scaricare i migranti a Malta, le autorità locali bloccarono l'operazione, fermando il peschereccio per una settimana, causandogli una perdita economica. Ancora, nel 2007, dei pescatori tunisini furono accusati e arrestati dalle autorità italiane per aver favorito l'immigrazione clandestina: l'accusa era di aver tratto in salvo un'imbarcazione di migranti clandestini e di averli condotti nel porto più vicino, cioè quello Lampedusa.

soccorso e protezione: FRONTEX diviene lo strumento grazie al cui provvidenziale intervento il migrante viene protetto dai traffici clandestini. Pertanto, proprio questa retorica umanitaria consente a FRONTEX da un lato di nascondere il carattere lesivo delle sue operazioni, qualificando come "umanitarie" misure che in realtà ostacolano i migranti nell'esercizio dei loro diritti, dall'altro, di circoscrivere le critiche provenienti dall'opinione pubblica, togliendo spazio alle descrizioni negative provenienti dalle varie ONG e legittimando al contempo il proprio operato.

2.4 *L'impegno dei Paesi UE*

La prima parte dell'art. 1, par. 2, del Regolamento istitutivo di FRONTEX rileva " (...) la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne", come presupposto all'azione coordinante dell'Agenzia. Questa, infatti, non si sostituisce agli Stati nel controllo diretto delle frontiere esterne, ma "(...) mira a una gestione integrata atta a garantire un livello elevato e uniforme"⁷⁷ dei metodi e delle procedure di sorveglianza. Dal canto loro, gli Stati incaricano l'Agenzia di rendere più facilmente applicabili le norme comunitarie in tale ambito, non delegando comunque mai il loro potere, e per fare questo si impegnano a collaborare con essa, consapevoli del fatto che, solo se l'azione è condivisa fra tutti, essa ha successo.

Infatti, uno dei problemi principali legati alla realizzazione della cooperazione di cui FRONTEX si fa promotrice è quello di riuscire a coordinare e armonizzare metodi e tecniche differenti in materia di gestione delle frontiere, diversi ordinamenti legali e amministrativi, che variano da Stato a Stato, e che generano numerose difficoltà alla creazione di pratiche uniformi e applicabili in e da tutti gli Stati membri.

La causa che sta alla base di questa problematica è imputabile alla sfiducia che domina il rapporto fra gli Stati membri all'interno del sistema Schengen, che si riflette inevitabilmente su FRONTEX, in quanto suo prodotto.⁷⁸

⁷⁷ Considerazioni del Consiglio dell'unione Europea in apertura al Regolamento 2007/2004, paragrafo 1.

⁷⁸ Vedi par. 2.2

Essa è ravvisabile in differenti campi, primo fra tutti quello delle guardie di frontiera. Oltre alla complicata gestione delle loro attività secondo un approccio più globale e uniforme, le loro competenze sono considerate troppo poco soddisfacenti da un punto di vista operativo, considerate le numerose criticità emerse sul campo durante le operazioni e le molteplici violazioni che spesso le riguardano. Poi, le squadre di frontiera, chiamate ad operare in modo particolare durante le situazioni emergenziali, in molti casi non sono state mai richieste dagli Stati, benché essi stessi le abbiano riconosciute come strumenti utili a contrastare le migrazioni. Gli agenti delle squadre, infatti, esercitano le loro competenze sottostando agli ordini e alle direttive delle guardie dello Stato ospitante, tuttavia, nonostante questo, la presenza di guardie internazionali sembra essere percepita dagli Stati, che si trovano a gestire situazioni urgenti, come un limite alla loro sovranità.

Pertanto, lo strumento più adatto per gestire le diverse empassive operative collegate all'aumento di flussi è risultato essere quello degli accordi bilaterali, conclusi con Paesi terzi, che hanno permesso di spostare il problema e che, almeno nell'immediato, hanno prodotto i risultati migliori. Come già accennato in precedenza⁷⁹, tali accordi sono limitati a tematiche riguardanti il lavoro e la cooperazione risultante si è rivelata di natura prevalentemente tecnica.

Dunque, il tentativo di combattere questa mancanza di fiducia tra i partecipanti attraverso l'istituzione di un Agenzia, come FRONTEX, è spiegabile nell'ottica di generare quello spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza che Schengen si propone e per il quale

⁷⁹ Cfr. Capitolo I, par. 1.1

l'apporto degli altri si rende fondamentale nel controllo omogeneo delle frontiere esterne.

Non a caso un altro campo in cui è tangibile un mancato riconoscimento reciproco degli Stati del Sistema è sicuramente quello relativo ai requisiti alquanto selettivi che sono necessari al fine di farvi aderire nuovi Stati. Anche se l'Unione Europea ha ampliato il numero dei suoi Membri, questo non implica un ampliamento automatico anche di Schengen: l'adesione all'acquis del Sistema, infatti, presuppone che i candidati siano in grado di controllare responsabilmente le frontiere esterne, garantire un alto livello di sicurezza interna nonostante l'abolizione dei controlli, rilasciare visti uniformi e cooperare con gli altri Stati relativamente alla gestione delle attività condotte dalle autorità di polizia e in materia di protezione dei dati personali. Solo se sono in grado di dimostrare di possedere queste caratteristiche, i Paesi che lo richiedano vengono ammessi, anche se, nella pratica, accade che nello spazio Schengen i livelli di inclusione siano differenziati per alcuni Paesi rispetto ad altri.

L'area Schengen infatti è costituita da una "geometria variabile" dal punto di vista del grado di partecipazione dei diversi Membri, che in parte adempiono a tutti gli obblighi imposti dal Sistema e in parte partecipano solo ad alcuni degli aspetti della cooperazione, attraverso forme di adesione strutturate su clausole apposite.

Tuttavia, avendo anch'essi sposato l'acquis di Schengen, seppur non totalmente, questi Stati sono tenuti a rispettare ed implementare la Regolamentazione di FRONTEX secondo quanto previsto dai Protocolli del Trattato sull'Unione Europea relativi alle loro posizioni.⁸⁰

⁸⁰ Protocolli 21 e 22 TUE sulla posizione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ad esempio, Regno Unito e Irlanda non hanno aderito agli accordi di Schengen, ma godono comunque di una posizione particolare che permette loro di chiedere di prendere parte in qualunque momento in maniera totale o parziale ad alcune previsioni dell'accordi (regime dell'"opting out"), come accade per la partecipazione del Regno Unito al Sistema d'Informazione Schengen (SIS). Per quanto riguarda l'adozione del regolamento istitutivo di FRONTEX, quindi, benché sia chiaro in esso che Regno Unito e Irlanda non siano ad esso vincolate, essa è stata fonte di una diatriba, portata anche di fronte alla Corte di Giustizia. Infatti, entrambi gli Stati avrebbero espresso la loro volontà di adottare il Reg. 2007/2004 solo dopo la loro effettiva partecipazione ad alcune delle missioni dell'Agenzia, che prevedrebbe l'approvazione preventiva del Consiglio d'Amministrazione, violando così gli art. 4 e 5 del Protocollo Schengen⁸¹.

La Corte si esprime in favore del Consiglio dell'Unione Europea, confermando lo stretto legame tra le due disposizioni e affermando che Regno Unito e Irlanda possono partecipare all'adozione di una misura ai sensi dell'art. 5, che ne garantisce il

⁸¹ "L'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, i quali non sono vincolati dall' "acquis" di Schengen, possono, in qualsiasi momento, chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni di detto "acquis". Il Consiglio decide in merito a tale richiesta all'unanimità dei membri di cui all'articolo 1 e del rappresentante del governo dello Stato interessato." ; "1. Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'"acquis" di Schengen sono soggette alle pertinenti disposizioni dei trattati. In tale contesto, laddove l'Irlanda o il Regno Unito, o entrambi, non abbiano notificato per iscritto al Presidente del Consiglio, entro un congruo periodo di tempo, che desiderano partecipare, l'autorizzazione di cui all'articolo 5 A del trattato che istituisce la Comunità europea o all'articolo K. 12 del trattato sull'Unione europea si considera concessa agli Stati membri di cui all'articolo 1 nonché all'Irlanda e al Regno Unito, laddove uno di essi desideri partecipare ai settori di cooperazione in questione. 2. Le pertinenti disposizioni dei trattati di cui al paragrafo 1, primo comma, si applicano anche nel caso in cui il Consiglio non abbia adottato le misure di cui all'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma." - Articoli 4 e 5 del Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione Europea.

funzionamento anche senza la necessaria partecipazione di Regno Unito e Irlanda, solo a condizione che siano stato preventivamente autorizzati dal Consiglio ad aderire, come previsto dell'art. 4.

Anche la Danimarca non partecipa, né tanto meno è vincolata dal Regolamento 2007/2004, come previsto dagli art. 1 e 2 del Protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al TUE e al TCE. In questo Protocollo, viene descritta la sua posizione nei confronti di Schengen, da cui è formalmente esclusa, ma in cui è in pratica integrata. Nei suoi accordi d'integrazione, infatti, è stato negoziato che essa potesse scegliere di applicare o meno ogni nuova misura annunciata in ambito Schengen, ma nonostante questo statuto agevolato, nel 2011 ha annunciato la sua volontà di chiudere i suoi confini per far fronte agli ingenti numeri di migranti irregolari, scatenando le reazioni e le polemiche dei vertici UE.

Particolare è anche il caso di Norvegia e Islanda che, pur non essendo Stati membri dell'Unione Europea, si sono associati agli accordi di Schengen. Per questo, il Regolamento di FRONTEX, che è uno sviluppo dell'acquis a cui nel 1999 hanno aderito, rappresenta per essi semplicemente una modalità di applicazione degli stessi. Ciò implica la possibilità di avere dei rappresentanti tra i membri del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, alla stregua di tutti gli altri Stati anche Membri dell'UE, ma a differenza di questi ultimi i poteri di voto di tali rappresentanti sono limitati "in base alle pertinenti disposizioni dei rispettivi accordi di associazione (...)" a Schengen⁸²: al fine infatti di definire la natura della partecipazione di questi Paesi alle questioni dell'Agenzia, come previsto dall'art.21 del suo regolamento istitutivo, la Commissione è tenuta ad elaborare ulteriori accordi specificativi.

⁸² Art. 21, com. 3, Reg. 2007/2004.

Oltre alle diverse forme di partecipazione che potrebbero anche minare l'autonomia operativa dell'Agenzia, sono diversi anche i livelli di esposizione all'immigrazione, soprattutto clandestina, dei singoli Paesi dell'Area Schengen. Alla luce di questo, in quale proporzione e come interviene l'Unione Europea per far fronte al disequilibrio creato da questo fenomeno?

Utile alla risoluzione del quesito è il Trattato di Lisbona, che attesta il principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, specialmente quando essi si trovino in situazioni emergenziali. Secondo questo principio, racchiuso in una clausola disciplinata dall'art. 222 del TFUE, infatti, gli Stati membri sono tenuti a operare congiuntamente, qualora uno di essi si trovi in una situazione critica, dovuta ad una calamità naturale, ad un attacco terroristico o ad altre situazioni drammatiche imputabili all'uomo, utilizzando tutti i mezzi disponibili, anche economici, al fine di proteggere le libertà civili e democratiche dello Stato in difficoltà. È il Consiglio dell'Unione Europea a maggioranza qualificata a decidere le modalità di attuazione della clausola: questo implica che quest'ultimo ha la facoltà di intervenire a fianco degli Stati che intendano proteggere anche il principio del non-refoulement, trovandosi in situazioni di forte emergenza, dovuta al crescente aumento dei flussi.

Purtroppo, la teoria in questo caso si discosta di parecchio dalla pratica: numerosi sono infatti i casi in cui alcuni Stati membri, specialmente se meno interessati dal fenomeno, preferiscano non intervenire a supporto degli Stati bisognosi per evitare qualsiasi tipo di impegno relativo alla gestione dei migranti. Questi ultimi, dal canto loro, sempre più spesso sono intenzionati a non rimanere nei territori in cui sbarcano, ma a spostarsi altrove, dove posseggono reti familiari o di conoscenti più sviluppate e, di

conseguenza, dove hanno più possibilità di trovare un lavoro e migliorare la loro condizione di vita, riuscendo così a dare un senso alle fatiche del "viaggio della speranza", che tanto sudore e tante sofferenze è costato.

Dunque, i timori degli Stati dell'UE, che non intendono aiutare i Paesi che richiedono assistenza per gestire i migranti, si fondano sul fatto che dovrebbero occuparsene direttamente, dal momento in cui decidessero di salvarli, non solo concedendo loro l'assistenza dovuta, ma anche avvallando la possibilità di esercitare il loro diritto di avanzare una richiesta d'asilo. Le motivazioni alla base di tante preoccupazioni di questi Stati refrattari sono principalmente di carattere economico, e, di conseguenza, non viene riposta la debita attenzione sulla creazione di regole condivise in materia di gestione dei flussi, specialmente clandestini, e di soluzioni comuni, che consentano, per esempio, di poter contare sul rinvigorismento di mezzi e risorse comuni a tutti i Paesi europei, da sfruttare in situazioni così estremamente delicate. In questo senso, FRONTEX potrebbe quindi rappresentare una di queste soluzioni, ma le pressioni degli Stati, in nessun modo disposti a cedere la loro sovranità, ne limita di molto i margini di utilizzo, i compiti e l'operato.

2.5 L'esplosione del Medio Oriente

Fatte salve le motivazioni legate alle carenze operative che hanno indotto la Commissione a proporre alcune modifiche al regolamento istitutivo dell'Agenzia, esistono delle cause esterne che hanno contribuito all'adozione della riforma di suddetto regolamento, nel settembre del 2011: tra queste, le principali sono certamente l'aumento dei flussi di immigrazione clandestina e la destabilizzazione dell'area Schengen, non solo conseguente a tale aumento, ma anche indissolubilmente connessa all'esplosione socio-politica del Medio Oriente.

Le relazioni dei Paesi UE con i Paesi terzi, soprattutto quelli della sponda sud del Mediterraneo, infatti, hanno evidenziato un profondo legame esistente tra l'esigenza di ridurre la clandestinità e la forte necessità di una riforma, la cui approvazione è costata un brevissimo impegno in termini di tempo. Tale rapidità, diversamente giustificabile, è spiegabile se si considerano alcuni eventi verificatisi qualche tempo prima, che hanno contribuito ad accrescere enormemente alcune preoccupazioni degli Stati membri. Pertanto, atti come la sospensione del rilascio dei visti per i Paesi Schengen da parte della Libia, come risposta al rifiuto svizzero di far entrare alcuni cittadini libici, o l'instabile situazione venutasi a creare alla frontiera greco - turca, a ridosso del fiume Evros⁸³,

⁸³ Cfr. Capitolo I, par.1.1.

riaccesero in Europa una forte attenzione sui temi del controllo delle frontiere, soprattutto quelle marittime.⁸⁴

Inoltre, l'intensificarsi dell'immigrazione clandestina, proveniente in gran parte dalla sponda meridionale del Mediterraneo, è la diretta conseguenza dell'instabile situazione socio-politica che ha caratterizzato il Nord Africa nel corso degli ultimi anni.

Si pensi, per esempio, all'ondata di flussi migratori irregolari diretti verso l'Europa, soprattutto meridionale, che hanno fatto seguito alle "rivoluzioni"⁸⁵ arabe in Libia, Tunisia ed Egitto. Il 2010 ha segnato l'inizio di una non ancora del tutto conclusa fase di stravolgimenti politici, che ha prodotto trasformazioni profonde e in tutta la regione, rendendola sensibile, da un lato, all'aumento di fragili istanze democratiche, ma anche alla diminuzione dei controlli alle frontiere, che ha inciso fortemente sui movimenti migratori.

Le rivolte in Libia, per esempio, scoppiarono a partire dal febbraio del 2011. Causate da fattori legati a disequilibri economici, a un alto tasso di corruzione e allo scoppio di tensioni tra i clan che la abitavano, queste condussero all'instaurazione di un Consiglio nazionale di transizione, che in pochissimi mesi riuscì ad occupare Tripoli, luogo del potere del vecchio regime, e a uccidere il vecchio e autoritario leader Muhammad Gheddafi. Allo scoppio del conflitto, già si assistette ad un grande spostamento di civili, in fuga soprattutto dalle zone costiere, maggiormente interessate dalle violenze. Secondo quanto stimato dall'UNHCR, circa il 10%

⁸⁴ Creazione del CISE (Common Information Sharing Environment), un sistema di condivisione d'informazioni tra le guardie costiere europee che ha permesso di riaccendere i riflettori sul tema della sorveglianza marittima.

⁸⁵ Rivolta o rivoluzione? In arabo, il termine utilizzato è *at-thawra*, che significa, secondo la definizione di Muhammad 'Imàra, cambiamento radicale e improvviso delle istituzioni politiche, dei sistemi sociali, della realtà economica, attraverso mezzi che escono dall'ordinario, non esente normalmente da violenza e impeto. Essa non è una riforma (*islàh*), perché essa comporta un cambiamento superficiale, non radicale, frazionato e incompleto, mentre *at-thawara* costituisce uno stravolgimento totale della realtà e dei sistemi di pensiero in essa dominanti.

della popolazione libica espatriò e una parte scelse il mare, fuggendo soprattutto verso Italia e Malta.⁸⁶

In Tunisia, invece, la situazione iniziò a divenire calda con l'accendersi dei primi focolai di protesta a partire dal 2008, dove le richieste dei minatori di Gafsa vennero represses ferocemente dalle autorità. La vera rivolta, per l'appunto, scoppiò nel 2010, dopo il tristemente noto episodio del suicidio di un operaio, dopo essersi dato fuoco. Quando le manifestazioni raggiungono Tunisi, Ben Ali, allora Capo di Stato, si dimise e il nuovo governo diede l'avvio alle prime riforme democratiche, benché rimase poco chiaro il ruolo della polizia. Nel frattempo, si andava formando un partito di opposizione che avrebbe dato filo da torcere ai democratici, al-Nahda, soprattutto in fase di redazione della bozza della costituzione, pur fallendo i suoi tentativi di islamizzazione del paese. Da allora, la situazione rimase calda, caratterizzata da un continuo scontro tra le forze in campo, rivoluzionari da un lato e al-Nahda dall'altro, e da continui tentativi di dare alla Tunisia una costituzione e di restituirle un po' di pace. Per quanto concerne l'aspetto degli spostamenti, la Tunisia ha sempre rappresentato una terra di accoglienza di migranti, specialmente di quelli in fuga dalla vicina Libia.⁸⁷ Nonostante un periodo condizionato dal ritorno di numerosi libici nei loro territori, destabilizzando notevolmente la Tunisia da un punto di vista socio-economico, i flussi hanno continuato a sussistere, generati dalle preoccupazioni per un clima alquanto ostile in patria e dalla prospettiva di poter raggiungere le coste europee, previo ingresso illegale in Tunisia. Infine, l'altra grande trasformazione politica avvenne in Egitto ed è nota agli storici come Rivoluzione del Nilo, scoppiata il 25 gennaio

⁸⁶ Dati disponibili su UNHCR (2012), Country Operations Profile – Libya, www.unhcr.org.

⁸⁷ Secondo le statistiche di OIM (Organizzazione Mondiale sull'Immigrazione), nel corso dei primi tre mesi di rivolta in Libia, i campi profughi tunisini accoglievano circa 20 mila rifugiati, che a migliaia ogni giorno varcavano le frontiere del paese.

2011. Il 25 gennaio, appunto, rappresentava per gli egiziani il giorno dedicato alla polizia, organo più odiato dal popolo in quanto estremamente corrotto e violento: proprio in quel giorno, fu organizzata una manifestazione che coinvolse un gran numero di civili, grazie anche alla mobilitazione che fu gestita attraverso i social network. Nonostante le intenzioni inizialmente pacifiche, iniziarono gli scontri, divenuti ancora più feroci col passare dei giorni, fino a giungere al 4 febbraio, giorno in cui in piazza Tahrir si riunì un'imponente manifestazione che gridava alla caduta del presidente Mubarak, il dittatore che per circa 30 anni aveva vessato la popolazione egiziana. Qualche giorno dopo si riunì lo SCAF, ossia il Consiglio Supremo delle Forze Armate, sotto la guida di Tantawi, il capo militare che, dopo essersi dissociato dallo stesso Mubarak, prese le redini del potere e impose la legge marziale, instaurando un rapporto di continui scontri con i manifestanti. Sotto la guida del presidente Morsi, nel dicembre del 2012 viene votata e varata la costituzione, che dà accesso ad una nuova fase di islamizzazione del Paese e che vede l'assegnazione di un forte potere nelle mani dei militari. In un contesto di questo genere, già ampiamente complicato da forti tensioni, non si può mancare di ricordare che l'Egitto, al pari della Tunisia, fu un centro importante per l'afflusso di migranti provenienti dalla Libia, che comportò un'ulteriore perdita di stabilità di una situazione, che di lì a poco si sarebbe di molto compromessa. Per di più, la politica di sostanziale indifferenza del governo egiziano di Mubarak nei confronti di profughi e rifugiati accese negli animi più rivoluzionari moti di protesta, al fine di superare le pesanti discriminazioni che li riguardavano in materia di accesso agli alloggi e ai servizi pubblici. A questa, però, seguì una grande diffidenza nei confronti degli

immigrati da parte dell'opposizione al regime, che riteneva l'immigrazione un prodotto del vecchio governo.

La "Primavera Araba", dunque, ha sortito effetti importanti sugli spostamenti delle persone di quelle regioni: non solo ha visto moltiplicarsi i movimenti interni alle medesime aree interessate, a causa della forte incertezza politica che le dominava, ma anche ha provocato un'intensificazione dei flussi verso l'Europa meridionale, proprio a seguito della minor sorveglianza dei confini.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, i continui stravolgimenti politici che interessano la sponda sud del Mediterraneo dovrebbero essere il motore primario che spinge l'Europa a prendere delle misure, al fine di condividere la gestione di queste situazioni emergenziali. Invece, come nella peggiore delle storie, il silenzio delle istituzioni e la probabile mancanza di un'identità europea condivisa rischiano di lasciare le due sponde del Mediterraneo a fare fronte da sole al destino di milioni di persone. Esistono forse delle alternative? Proveremo a rispondere a tale quesito nel prossimo capitolo.

CAPITOLO III

3. QUESTIONI APERTE

*« Nati sumus ad congregationem hominus
et societatem comunitatem que generis humanis.»*

*Siamo nati con l'istinto dell'unione, dell'associazione
e della comunanza, propri del genere umano.*

Cicerone

3.1. Questioni di "confini" e "barriere"

Occupandosi di FRONTEX e più in generale della politica migratoria attuata dall'Unione Europea, è stato evidenziato come la linea generale intrapresa per mantenere la stabilità e proteggere l'ordine pubblico sia caratterizzata da una profonda "esternalizzazione", ossia i tentativi di tenere le minacce al di fuori dei confini dell'Unione e di controllarle a distanza. In questo contesto, è FRONTEX l'ultimo baluardo europeo che ha lo scopo di sorvegliare e allontanare i nemici, rappresentati nel nostro tempo dai flussi irregolari e dai potenziali terroristi, provenienti soprattutto dalla sponda sud del Mediterraneo.

Pertanto, non è difficile immaginare sulla carta che la linea difensiva tracciata da FRONTEX, per conto dell'Europa, si estenda

da ovest a est dei suoi confini, dividendo così in due il bacino del Mediterraneo, da cui la stessa dichiara fieramente di essere stata originata.

Per comprendere meglio quanti e quali muri vengano innalzati da questa politica e se in concreto tale limite abbia un senso, ritengo sia importante approfondire il concetto di "confine", di "limite", di "barriera", cogliendone il significato essenziale.

Secondo E. Colombo, "creare un confine è un atto generatore di realtà, un atto che dà forma al mondo introducendo una discontinuità dove prima c'era omogeneità, è un atto violento, una dimostrazione di forza, una manifestazione di potere"⁸⁸: in effetti, l'origine latina del termine, "*cum- finis*", accosta due parole dai significati differenti ma entrambi racchiusi nel senso che la parola "confine" presenta, in maniera perfettamente simbiotica. *Cum* è la preposizione che unisce e *finis* è il nome che separa: il confine, quindi, rappresenta ciò che divide e che lega all'altro, qualsiasi cosa esso rappresenti, manifestando in questo tutta la sua profonda ambivalenza. Ma l'ambiguità del confine non è la sua unica caratteristica, in quanto il fatto che esso venga generato implica non certo la sua naturalità, ma che esso sia il frutto di un processo artificioso, l'esito di un percorso convenzionale.

Curioso è come, abbozzando il concetto di confine, implicitamente ne emergano altri due, cioè quello di "alterità" e di "identità", che sembrano essere ad esso indissolubilmente legati. Ma se da un lato, il confine materiale ha sempre stimolato la mente dell'uomo a chiedersi cosa si nascondesse oltre e nel tempo a maturare la consapevolezza che ciò che è ordinario da un canto, oltre il confine potrebbe non esserlo, dall'altro accettare la presenza e l'essenza di tale confine lo ha portato a definire l'oltre e l'altro, per

⁸⁸ "Confinando ovvero la fabbrica dell'Altro", di Enzo Colombo, in *Servitium* III, n 133, p. 21-32, 2001

poter circoscrivere in primo luogo il sé. Da qui, allora, il confine ha determinato il dentro e il fuori, chi è dentro e chi è fuori, l'amico e il nemico.

Anche se i processi di globalizzazione moderni sembrano aver abbattuto barriere e confini attraverso la compressione delle dimensioni di tempo e spazio, di cui l'unificazione dell'Unione Europea ne rappresenta un prestigioso, ma non sempre positivo esempio, la metafora del mondo come una rete "world-wide" non implica certo la scomparsa dei confini, ma, al contrario, ha generato un potenziamento dei centri economici, tecnologici e politici e l'inasprimento di taluni confini, trasformati in barriere non facilmente superabili. Se è vero, infatti, che viviamo in città plurali, tra loro sempre più uguali, dove alcuni muri sembrano scomparire, all'esterno di queste città questi muri invece si ergono a protezione dell'identità dell'individuo che è sempre più esposto all'altro, con cui si contamina e da cui intende proteggersi, allo stesso modo.

Si tenga in conto, poi, che a determinare l'altro è lo stesso confine, che rappresenta in questo senso una nuova prospettiva, dei nuovi occhi con cui guardare il mondo. Si pensi, per esempio, a quanto accadeva in epoca espansionistica e imperialista sulle carte geografiche: l'Europa era al centro e da questa posizione si arrogava il diritto di scoprire nuovi mondi, che sulle carte comparivano sproporzionati rispetto al resto, ma ciò rispondeva perfettamente agli interessi delle potenze coloniali. Successivamente, quando la centralità dell'Europa è venuta meno e con essa anche la distorsione e la svalutazione del Terzo Mondo, le carte si adeguarono e mostrarono un altro mondo, meno eurocentrico e più democratico.

La conoscenza dell'altro e la costruzione di nuovi equilibri sono le conseguenze di una rivoluzione basata sul movimento e sull'attraversamento dei confini, che ha contribuito tanto a generare una percezione unitaria del mondo, quanto a rafforzare gli strumenti per difendere le proprie radici.

Inoltre, benché linguisticamente siano sinonimi, nelle relazioni internazionali i concetti di "confine" e di "frontiera" sono utilizzati con accezioni differenti. La parola "confine" indica una linea condivisa che distingue due realtà diverse, che emerge come risultato di una trattazione comune, senza alcun elemento di conflittualità, mentre il termine "frontiera" viene utilizzato per indicare una contrapposizione tra due parti, senza alcun tipo di condivisione. Questo ha come corollario che modificare un confine implica un atto bilaterale, mentre per cambiare una frontiera è sufficiente un'azione unilaterale: spesso il Mediterraneo è rappresentato come una frontiera, data la non sempre facile collaborazione fra le sue parti.

Ma quali sono, allora, le barriere erette dalle politiche europee sull'immigrazione e dalla sua Agenzia di difesa, che gli allogeni devono superare per giungere in quella parte di mondo che, a guardarla sulla carta, appare così grande?

Da un lato, esistono muri invisibili, rappresentati da ostacoli amministrativi legati al diritto in materia d'asilo e d'immigrazione, e muri visibili, concreti, collocati nelle zone di frontiera.

Al primo gruppo, in ambito legislativo, un grosso limite posto dall'Europa è rappresentato dalla Convenzione di Dublino del 1990 e dal tanto contestato Regolamento Dublino II del 2003.

Infatti, il Regolamento CE 343/2003 o Dublino II, in sostituzione della precedente Convenzione di Dublino "sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee"⁸⁹, ha una doppia funzione di stabilire, appunto, quale Paese membro abbia il compito di garantire l'accoglimento e l'esame della domanda d'asilo di un richiedente, così da evitare il fenomeno dei rifugiati rimbalzati e respinti ad ogni frontiera, e allo stesso modo si propone di vietare la riproposizione di molteplici domanda da parte di un richiedente in diversi Stati, al fine di scongiurare o comunque di contenere i casi di asylum shopping.

È stata pertanto individuata la soluzione della *one chance rule*, ossia la regola in base alla quale ogni individuo ha una sola possibilità di proporre la propria domanda di asilo all'interno dell'Unione, in cui, di conseguenza, deve sempre esistere un Paese che risponda a precisi criteri e che ne garantisca l'accettazione: con ciò, al richiedente viene tolta la possibilità di fare una seconda richiesta presso le autorità di un diverso Stato.

I criteri⁹⁰ per definire lo Stato competente sono applicati secondo un preciso ordine e si rifanno al principio di unità familiare, che implica, per esempio, che la domanda posta da un minore verso uno Stato nel quale si trovi un suo familiare, venga presa in carico dallo Stato in questione; oppure riguardano il rilascio di visti o permessi di soggiorno, condizionando lo Stato "rilasciante" a prendersi carico della domanda del richiedente; o ancora quello che riguarda gli ingressi illegali e le domande presentate da chi attraversa illegalmente le frontiere, la cui competenza risulta dello Stato la cui frontiera è stata oltrepassata. Secondo questo

⁸⁹ La Convenzione fu firmata il 15 giugno 1990 ratificata dall'Italia, che la rese esecutiva con la legge n. 523 del 23 dicembre 1992.

⁹⁰ Artt. 5-14, capo III, Reg. CE 343/2003.

criterio, inoltre, lo Stato interessato avrebbe una responsabilità sul richiedente "clandestino" per un periodo di 12 mesi dall'attraversamento, allo scadere dei quali essa viene meno.

L'art. 3, com. 2⁹¹ del Regolamento, tuttavia, prevede la possibilità che la domanda d'asilo venga presa in carico da uno Stato diverso rispetto a quello che avrebbero designato i criteri, senza che sia necessario il consenso dell'interessato a che ciò avvenga, a differenza di quanto previsto dalla Convenzione, che subordinava tale opzione all'assenso dell'individuo. Anche l'art. 17 offre la possibilità ad uno Stato membro, in cui sia stata presentata una domanda, ma che ritenga di non esserne competente, di "interpellare" un altro Stato Membro che ritenga adeguato "(...) affinché prenda in carico il richiedente asilo quanto prima e, al più tardi, entro tre mesi dopo la presentazione della domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2"⁹². Infine, si ritiene che, se nessuno Stato membro può essere designato sulla base dei criteri previsti, la competenza della domanda e la presa in carico del richiedente spetti al primo Stato in cui la domanda è stata presentata.⁹³

Alla luce di queste disposizioni, sono emerse numerose perplessità soprattutto in relazione alla decisione di esaminare o meno una domanda d'asilo da parte degli Stati, quando non sarebbero direttamente responsabili per essa. È stato evidenziato quanto sia essenziale che gli Stati interessati prendano le loro decisioni sempre e comunque rispettando la Carta dei Diritti Fondamentali e

⁹¹ "2. In deroga al paragrafo 1, ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. In tale ipotesi, detto Stato membro diventa lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e assume gli obblighi connessi a tale competenza. Eventualmente, esso ne informa lo Stato membro anteriormente competente, lo Stato membro che ha in corso la procedura volta a determinare lo Stato membro competente o quello al quale è stato chiesto di prendere o riprendere in carico il richiedente asilo." Art.3, com.2, Reg. CE 343/2003.

⁹² Art. 17, com. 1, Reg. CE 343/2003

⁹³ Art. 13, Reg. CE 343/2003

il dovere di non peggiorare ulteriormente la situazione dei richiedenti asilo. Tuttavia, il Regolamento Dublino II non sempre ha considerato le differenze dei sistemi di asilo dei vari Paesi e ancor più del trattamento che sarebbe riservato all'individuo nello Stato verso cui dovrebbe essere rinvio⁹⁴, qualora la sua domanda fosse respinta, e spesso non ha adottato misure sufficienti a fornire degli standard di protezione alti per i richiedenti.

Dunque, gli aspetti critici di maggior interesse, in questo ambito, riguardano soprattutto la duplice natura della politica europea in materia di diritti umani, che non manca di dirottare in mare aperto i richiedenti protezione per evitare di esaminarne le richieste, ma violando inevitabilmente in questo modo la CEDU e le leggi internazionali. Inoltre, limiti ulteriori sono dovuti alle deboli trasposizioni nei sistemi nazionali degli strumenti utilizzati, che non favoriscono la formazione di un sistema d'asilo omogeneo in tutti gli Stati. Alcuni di questi, per la loro posizione geografica, sono sottoposti a continue e fortissime pressioni, poiché il peso dei migranti non è ripartito equamente fra tutti i Membri.

⁹⁴ Il caso peculiare è rappresentato dal trasferimento di rifugiati in Grecia e dalle allarmanti condizioni di accoglienza e protezione riservate ai profughi. Infatti, i richiedenti asilo non hanno accesso né ad una procedura di asilo equa, né ad efficaci canali di ricorso, a causa delle serie mancanze del sistema di asilo greco. Per questa ragione, l'UNHCR ha consigliato di interrompere momentaneamente i trasferimenti verso la Grecia e svariati tribunali nazionali appoggiano la richiesta. Anche altre organizzazioni per la difesa dei rifugiati hanno sottoscritto una richiesta alla Commissione per inadempimento nel rispettarla. Per stabilire un CEAS equo ed efficace, le procedure e le condizioni di accoglienza devono essere migliorate ed armonizzate. Inoltre, i concetti di "paese terzo sicuro" e "paese d'origine sicuro" sono fortemente criticati, in quanto permettono agli Stati membri di rifiutare una richiesta "inammissibile" o "infondata", di rimandare indietro i rifugiati senza un esame sostanziale della loro domanda e in così di liberarsi delle proprie responsabilità. Inoltre, le regole per qualificarsi come rifugiato o per ottenere protezione sussidiaria devono essere modificate per conformarsi con le leggi internazionali sui rifugiati e in particolare con la convenzione di Ginevra.

Ad ogni modo, il 1 gennaio 2014 è stato applicato in tutti gli Stati membri il nuovo Regolamento UE 604/2013 (o Dublino III), che ha abrogato Dublino II e di cui ha modificato alcune disposizioni, modalità e tempistiche.⁹⁵ Nonostante questo, in concreto poco è cambiato e molte questioni sono rimaste incerte e irrisolte, come per esempio quella relativa al luogo designato per l'attesa dei migranti in caso di ricorso dovuto al diniego della domanda.

Sempre per quanto riguarda gli ostacoli amministrativi generati dalla logica dell'insicurezza, anche la gestione operativa della prevenzione degli ingressi illegali e delle espulsioni degli irregolari comporta difficoltà e intoppi di non poco conto per i migranti che tentano di superare i confini europei.

Il lavoro alle frontiere dipende largamente da strumenti d'identificazione tecnicamente avanzati e di grande precisione pratica come EURODAC, il SIS o il VIS, che contribuiscono a facilitare il riconoscimento di migranti per i quali sono previsti motivi ostativi all'ingresso.

EURODAC, per esempio, fu scelto nel dicembre del 2000 sulla base del Regolamento CE 2725/2000 come strumento tecnico che permettesse l'effettiva applicazione della Convenzione di Dublino del 1990, il cui obiettivo era la memorizzazione e l'automatica comparazione delle impronte digitali, richieste ai richiedenti asilo maggiori di 14 anni e agli immigrati illegali con lo scopo di determinare quale Stato membro sia responsabile della gestione della loro domanda. Oltre alle impronte digitali, i Paesi membri erano tenuti a trasmettere ad una banca dati centrale gestita dalla Commissione Europea altri dati quali il paese d'origine, il sesso, il luogo e la data della domanda d'asilo o dell'arresto della persona,

⁹⁵ Le principali novità introdotte da Dublino III sono state : le modifiche alle definizioni di familiari; l'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso; l'inserimento dei termini anche per la procedura di ripresa in carico; il trattenimento del richiedente per pericolo di fuga e lo scambio di informazioni sanitarie a tutela del richiedente.

il numero d'identificazione, la data in cui sono state prese le impronte digitali e la data in cui sono stati trasmessi i dati all'unità centrale, componendo così un quadro molto dettagliato della situazione del richiedente, che sarà facilmente identificabile e rintracciabile dalle autorità di ogni altro Stato membro.

Tale sistema per il confronto dei dati, infatti, oltre ad essersi rivelato utile nella gestione dei flussi, ha anche contribuito, specialmente a seguito degli eventi dell'11 Settembre 2001, alla prevenzione di rischi e minacce derivanti dal terrorismo e dalle sue organizzazioni internazionali. Infatti, con una modifica del Regolamento del 2009, poi ritirata nel 2010, è stata concessa la possibilità alle autorità di polizia degli Stati membri e dell'Europol di accedere alla sua banca dati per prevenire e individuare i reati di terrorismo e altri gravi crimini.

Anche il SIS (Sistema Informativo Schengen), di cui si è già parlato in precedenza, si è rivelato uno degli strumenti più utili nel contrasto dell'immigrazione illegale ed ha subito di recente un potenziamento importante delle sue funzioni.⁹⁶ Contenute nel SIS, infatti, vi sono informazioni su "(...)persone ricercate per il loro arresto o la loro espulsione; stranieri con proibizione d'entrata; persone sparite o che necessitano di protezione temporanea (specie i minori); testimoni o persone citate a giudizio così come persone da sottoporre a vigilanza discreta o controlli speciali per reprimere attività illecite od evitare pericoli per la sicurezza pubblica"⁹⁷. Esso, grazie all'utilizzo di tecnologie di alto profilo, rappresenta un muro invalicabile da parte dei migranti, che difficilmente riescono a sfuggirgli e facilmente, invece, possono ritrovarsi nelle condizioni di dover essere in esso schedati.

⁹⁶ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

⁹⁷ Gazzetta ufficiale "Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen", n. L 239 del 22/09/2000.

Un'altra banca dati dell'UE per il controllo della migrazione è il Visa Information System (VIS), un sistema autonomo e centralizzato, ideato dal Consiglio Europeo di Siviglia nel 2002 per l'identificazione dei dati sui visti. Questo sistema si pone come scopo il perfezionamento "(...)dell'applicazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e la consultazione tra le autorità diplomatiche centrali, con il fine di prevenire le minacce alla sicurezza interna degli Stati membri; facilitare la lotta contro le frodi documentarie; agevolare i controlli nei punti di accesso alle frontiere esterne; contribuire al rimpatrio delle persone in situazione irregolare".⁹⁸

Da un punto di vista tecnico-operativo, quindi, l'utilizzo sempre più frequente di sistemi tecnologici all'avanguardia e il loro continuo potenziamento da parte delle autorità, che hanno interessato anche FRONTEX⁹⁹, si iscrivono perfettamente nell'ottica di un irrigidimento dei confini, conseguente a un inasprimento delle tecniche di controllo, ricercata, per riflesso, dall'Unione Europea.

Certamente più concreti, invece, sono i muri eretti alle zone di frontiera, in alcune città, che rappresentano punti d'arrivo e svincoli fondamentali nella geografia delle traiettorie dei movimenti migratori, ponti che collegano realtà fra loro opposte, dominate da povertà, guerra e devastazione da un lato, e da speranze, sogni e futuro dall'altro. Tra queste aree, i casi più famosi sono due: quello delle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla e quello del confine tra Grecia e Turchia, o forse, in questo caso, sarebbe più corretto parlare di frontiera.

⁹⁸ European Parliament "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas" COM (2004) 835.

⁹⁹ Cfr. riforma di FRONTEX del 2011 (vedi cap. 1.1)

Ceuta e Melilla sono, infatti, due cittadine situate sulla costa settentrionale del Marocco, ma appartenenti politicamente alla Spagna dal XV secolo. Essendo sotto la sua sovranità, per questo, quando la Spagna è divenuta un membro dell'Unione Europea, anche questi due territori nordafricani hanno preso automaticamente parte ad essa. Tuttavia, benché costituiscano gli unici territori europei all'interno del territorio africano, essi non sono stati inseriti in Schengen, a cui la Spagna ha preso parte nel 1991. Due sono, pertanto, le frontiere che coesistono a Ceuta e Melilla: quella "geopolitica" tra Spagna e Marocco, più in generale tra Europa ed Africa, e quella tra l'area Schengen e le due cittadine europee.

A partire dagli anni '90, seguendo il trend generale, si moltiplicarono gli arrivi di migranti e richiedenti asilo provenienti dai Paesi dell'Africa sub sahariana, che si concentrarono a Ceuta e Melilla in un numero tale da generare una fortissima pressione migratoria: gli arrivi numerosi, le capacità limitate delle strutture d'accoglienza e l'esplosione di tensioni portarono il governo spagnolo a decidere nel 1999 di trasferire più di 6000 migranti da Ceuta, e successivamente a creare i cosiddetti CETI (Centro de Estancia de Immigrantes), prima a Melilla e poi a Ceuta, con una capienza di circa 300/400 persone. Tali strutture detentive da allora hanno accolto migliaia di migranti contro la loro volontà, in una sorta di prigione a cielo aperto, circondata da filo spinato.

A seguito delle tragiche morti di centinaia di migranti che tentavano di attraversare le recinzioni poste a protezione dei centri nel 2005¹⁰⁰, il Governo spagnolo decise di rafforzare le

¹⁰⁰ Nell'autunno 2005 lungo le recinzioni poste dalle autorità spagnole a protezione del proprio territorio si sono verificati alcuni tragici eventi: il 29 settembre diverse centinaia di persone hanno cercato di scavalcare le barriere di Ceuta usando scale di fortuna. Membri della Guardia Civil hanno iniziato a sparare in aria ed a lanciare gas lacrimogeni, mentre in contemporanea le forze di sicurezza

protezioni su entrambe le frontiere, costituendo controlli frontalieri di 24 ore su 24, posizionando sensori di movimento, radar per i rilevamenti notturni, videocamere di sicurezza, diffusori di gas lacrimogeni e torri di guardia, per facilitare il rilevamento e l'identificazione dei migranti. Inoltre, il perimetro delle frontiere è difeso da una doppia barriera metallica da 4 a 6 metri, lunga 9,7 km attorno a Ceuta e 8,2 km attorno a Melilla, mentre un labirinto di cavi d'acciaio intrecciati di 6/12 mm di spessore e tesi tra dei pali di 1/3 m di altezza sono stati posizionati nello spazio compreso tra la rete del lato spagnolo e quella del lato marocchino, per rendere i tentativi di passaggio lenti e difficili e permettere alle forze di sicurezza di arrivare prima dei migranti.

Dopo una militarizzazione di questo calibro, i tentativi riusciti di attraversamento della frontiera sono notevolmente diminuiti;¹⁰¹ ma sono aumentate le entrate ai valichi di migranti nascosti in autoveicoli e i tentativi di oltrepassare a nuoto o con gommoni. Tuttavia, non si tratta solo di frontiere di filo spinato, ma anche di barriere amministrative e politiche che i migranti non riescono a superare. Infatti, le leggi nazionali sull'asilo sono sempre più restrittive e le politiche migratorie attivate dalla Spagna, benché giustificate come eccezionali, prevedono espulsioni congiunte, rafforzamento dei controlli, violenze ed erezione di muri.

Numerose sono state le denunce relative alle espulsioni collettive e sommarie, in aperta violazione dei diritti internazionali, che avvengono senza tener conto del trattamento che riceverebbero i migranti nei loro Paesi d'origine e dei potenziali abusi dei loro

marocchine aprivano il fuoco in direzione del gruppo di migranti. Il 3 ottobre, 350 persone hanno compiuto un gesto analogo sul confine di Melilla.

¹⁰¹ Le entrate clandestine rilevate a Ceuta e Melilla nel 2001 sono state 4969, decresciute a 1567 nel 2010. I dati del Ministero dell'Interno spagnolo sono stati raccolti da APDHA (2011), in "Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011", Publicaciones Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Siviglia, pag.61.

diritti umani. Inoltre, per chi riesce a superare le recinzioni, non è assicurata alcuna protezione, dal momento che anche l'*arraigo*¹⁰² a Ceuta e a Melilla viene direttamente negato.

Ma un altro muro anti-immigrati è stato eretto al confine tra Grecia e Turchia, per volere delle autorità greche, stanche di gestire (con scarsi risultati) il massiccio flusso di clandestini provenienti dalla Turchia. Le cifre sono alte, sia in termini di migranti, che in termini economici. Infatti, secondo quanto affermato da FRONTEX, il 90% degli attraversamenti irregolari delle frontiere dell'Unione Europea viene intercettato in Grecia, pari ad una media di circa 250 persone per lo più di origine africana che, dalla Turchia, attraversa il fiume Evros e giunge in territorio ellenico ogni giorno. Sulle rive del fiume, però, confine naturale tra Europa e Asia di circa 160 km, era stata prevista la costruzione di un fossato che, seppur avviata, si è rivelata troppo dispendiosa, perciò il progetto originario ha subito una serie di modifiche, configurandosi invece come un duplice reticolato di filo spinato lungo il confine, sicuramente più economico. Con l'iniziale approvazione dell'Unione¹⁰³, il nuovo progetto ha preso vita nell'aprile del 2012, con costi di realizzazione previsti di oltre 3.000.000 di euro, di cui la Grecia si sarebbe fatta totalmente carico. Come per Ceuta e Melilla, anche per la Grecia il progetto prevedeva una barriera lunga circa 206 km, dotata di sofisticati strumenti elettronici per la rilevazione del movimento e la visione

¹⁰² Si tratta di una procedura che prevede la possibilità per uno straniero di richiedere un permesso di soggiorno a condizione che dimostri di aver vissuto in Spagna da almeno 3 anni, di avere vincoli familiari, di disporre di un contratto di lavoro nel momento in cui presenta la richiesta.

¹⁰³ Christos Papoutsis, ministro greco per la protezione dei cittadini, non ha chiaramente rivelato se l'Unione Europea fosse stata informata del programma di allestimento del muro con la Turchia, ma sarebbe altrimenti poco credibile che la decisione fosse stata presa in modo unilaterale dal solo governo greco. Tale ambiguità viene ulteriormente accentuata dalle dichiarazioni in proposito da parte della Commissaria UE agli Affari Interni, Cecilia Malmström, che avrebbe sottolineato l'efficacia a breve termine di questo genere di soluzioni.

notturna , e l'attenta sorveglianza armata 24 ore su 24 con l'utilizzo anche di veicoli terrestri ed elicotteri. Per chi supera la frontiera? È prevista la deportazione in uno dei capi disseminati lungo i confini dell'Unione Europea.

Di certo non son mancate soluzioni alternative (o forse più correttamente integrative) proposte dall'Unione Europea: appunto, considerate la posizione favorevole all'attraversamento e le enormi difficoltà delle autorità greche nel gestire i flussi, FRONTEX nel 2011 aveva dato l'avvio all'operazione Poseidon¹⁰⁴ nel tentativo di occuparsi in maniera più efficace della questione.

Infatti, concentrando buona parte della sua attività anti-immigratoria in queste zone di frontiera, anche FRONTEX sembra aver coerentemente collaborato, avvallando la tendenza delle politiche nazionali dei Paesi europei, ad elevare barriere e limitare così gli attraversamenti irregolari delle frontiere europee .

Non a caso, per esempio, la risposta delle istituzioni europee alle incessanti richieste dell'Italia a seguito dei recenti e tragici avvenimenti sull'isola di Lampedusa è stata FRONTEX PLUS¹⁰⁵, un'operazione di controllo delle frontiere nata dalla fusione di

¹⁰⁴ Cfr. capitolo I, par. 1, nota 13, pag.27

¹⁰⁵ La missione FRONTEX PLUS è stata introdotta dall'Europa nel novembre del 2014, in sostituzione alla precedente missione di ricerca e soccorso sostenuta dall'Italia Mare Nostrum, che ha permesso all'Italia di salvare numerose vite in mare, anche a molte miglia dalla costa. La principale differenza tra le due, fatto salvo l'aspetto economico (Mare Nostrum costava all'Italia ogni mese 9,5 milioni di euro circa) divenuto difficilmente sostenibile dalla sola penisola, è rappresentata dal fatto che FRONTEX PLUS è un'operazione di controllo delle frontiere, e non invece un'operazione di SAR, che ha un raggio d'azione molto limitato rispetto alla precedente , il che farà diminuire drasticamente il numero di salvataggi in mare e soprattutto renderà difficile individuare chi svolgerà ora questa funzione. L'obiettivo di ridurre i viaggi grazie ad un controllo più severo delle coste sembra essere piuttosto distante da raggiungere, benché sia prevista l'eliminazione delle imbarcazioni catturate, in modo da indebolire lo strapotere dei trafficanti. Inoltre, le critiche sulla missione non si sono certo risparmiate: esse vertono non solo sul ruolo limitato al pattugliamento e al controllo, ma anche sulla partecipazione volontaria da parte dei Paesi UE, ai quali è concesso di scegliere senza obblighi concreti se e in quale misura prendere parte a FRONTEX PLUS. Ed è chiaro che il suo successo dipenda principalmente dalla loro partecipazione.

altre due missioni portate avanti dall'Agenzia, con lo scopo di rafforzare lo sforzo europeo nel Mediterraneo.

Benché la missione in questione avesse il compito di lavorare sul problema dei viaggi in mare, potenziando i controlli e cercando di indebolire sempre più le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di clandestini, la sua esistenza non si rispondeva certamente all'esigenza di risolvere il problema alla fonte, vale a dire cercando di agire nei territori di provenienza di questi migranti attraverso la creazione di un corridoio umanitario fatto di luoghi di transito sicuri e di prevenire l'azione dei trafficanti.

Tentativi di accordi bilaterali tra le due sponde del Mediterraneo che si occupassero, fra le altre, anche di immigrazione, specialmente clandestina, sono stati fatti, anche se non hanno prodotto in nessun modo gli effetti desiderati, limitandosi a far rimbalzare il problema da una parte all'altra del mare, facendone pagare le conseguenze solo ai malcapitati migranti. Si pensi, ad esempio, agli accordi stipulati dal Governo Berlusconi con la Libia di Gheddafi alla fine del 2007¹⁰⁶: i finanziamenti stanziati dall'Italia

¹⁰⁶ Il Trattato di cooperazione tra Libia e Italia è stato firmato a Bengasi nell'agosto del 2008, a coronamento di un lungo rapporto di partenariato che ha visto coinvolti i due Stati sin dal periodo di isolamento dal resto delle potenze occidentali di Tripoli. Gli obiettivi dichiarati nel preambolo introduttivo erano essenzialmente quelli di chiudere le acedini legate al passato coloniale e di dar vita a nuove relazioni in ambito politico, economico e in molti altri settori, come ad esempio quello delle migrazioni, ma soprattutto di rafforzare la pace e la stabilità nel Mediterraneo.

Già prima della stipula del Trattato, l'Italia aveva dimostrato la sua predisposizione ad avere un canale privilegiato con la Libia specialmente in relazione alle tematiche della migrazione clandestina: nel 2004, infatti, la legge n.271 aveva permesso al Governo italiano di finanziare delle "strutture utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano", soggetto di numerose critiche e di un'attenta osservazione da parte di alcune ONG come Amnesty International e Human Rights Watch proprio a causa delle violazioni continue di diritti umani e dei degradanti trattamenti riservati ai migranti. Inoltre, un Protocollo firmato nel 2007 prevedeva per l'Italia il rafforzamento degli strumenti per la lotta all'immigrazione illegale, ovvero FRONTEX, e secondo quanto stabilito, "la direzione e il coordinamento delle attività di addestramento e operative di pattugliamento marittimo" venivano affidate ad un Comando operativo istituito presso una «idonea struttura» individuata dalla Libia, il cui responsabile sarebbe stato un «qualificato rappresentante» designato dalle autorità libiche, mentre il vice comandante sarebbe stato nominato da quelle italiane. Tra i compiti del Comando quello di organizzare l'attività quotidiana di addestramento e pattugliamento; di «impartire le direttive di servizio necessarie in caso di avvistamento e/o fermo di natanti con clandestini a bordo»; di interfacciarsi con le «omologhe strutture italiane», potendo anche richiedere l'intervento o l'ausilio dei

per la realizzazione di strutture utili al contrasto dell'immigrazione clandestina, in realtà, non si sono mai posti alcun limite relativo alla conformità di questi centri agli standard minimi di detenzione previsti a livello internazionale, che sistematicamente venivano violati alla stessa stregua di numerosi diritti umani. Pertanto, il fine di tali accordi si limitava a giustificare sfruttamenti, violenze e abusi di diritti internazionali, in nome della lotta all'immigrazione illegale e della pace delle relazioni internazionali tra Paesi del Mediterraneo, rivelatisi incapaci di valorizzare gli aspetti comuni della loro identità "mediterranea" originaria per costruire delle politiche forti di cooperazione in materia di spostamenti di individui da una parte all'altra della riva.

In epoche passate, infatti, ai tempi di Roma e Cartagine, la sponda meridionale del Mediterraneo non è mai stata percepita dalla sua sponda settentrionale come qualcosa di completamente diverso ed estraneo, ma di fatto esisteva uno scambio prolifico e continuo tra queste due realtà, unite da uno stesso mare, che le nutriva entrambe e dava loro forma. A questo punto, ritengo sia giusto domandarsi se, alla luce della condivisione di un'identità tanto fluida e complessa come quella mediterranea, i "confini" e le "barriere" fino ad ora analizzati abbiano un senso o possano, invece, trovare un modo per essere abbattuti.

Prima di giungere alla risposta di tale quesito, è opportuno cercare di definire in modo chiaro che cosa si intenda per "identità mediterranea" e quali siano gli elementi che la caratterizzano e che potrebbero fungere da base di partenza comune per costituire delle politiche più efficaci in ambito d'immigrazione, in modo particolare.

mezzi schierati a Lampedusa per le attività anti-immigrazione". Nonostante la portata degli intenti, i risultati disattesero ampiamente le aspettative.

Anche in questo caso è opportuno rifarsi al concetto di "confine", concepito come "sberleffo alla purezza", possessore di "una porosità sconosciuta all'essenza autarchica dei centri", come sostiene Franco Cassano.¹⁰⁷ Infatti, è il confine che quotidianamente si interfaccia con l'alterità, a differenza di ogni centro, in cui l'identità viene rafforzata e l'altro viene concepito solo in qualità di schiavo sottomesso o di padrone invasore. È proprio per questa sua abilità di decostruire l'integrità, che ogni volta che il confine viene scavalcato, produce un'ibridazione della cultura e dei popoli e fiacca ogni pretesa di esclusività e purezza. Pertanto, il Mediterraneo, mare di rive differenti ma non lontane, incarna a pieno tale concetto, poiché da sempre è abituato ad ospitare l'altro e ciò gli consente di dar vita a storie intrecciate e plurali.

Tra chi si è occupato di identità, c'è chi ritiene¹⁰⁸ che un'identità, che pretende per se stessa di elevarsi a unica e impenetrabile, è da considerarsi come un' "assassina", continuamente tesa all'esclusione dell'altro e tentata dalla sua eliminazione. Non può e non deve essere il caso dell'"identità mediterranea", la quale ha il connaturato dovere di strutturarsi come uno spazio critico di confronto, non certo come una barriera ostativa al dialogo.

Quali sono allora gli elementi che danno forma a questa complessità insita nel Mediterraneo e nel suo spirito? Innanzitutto, la nozione di complessità sembra essere la più adatta a definire questo spazio, poiché in essa le distinzioni non si cancellano, ma convivono in un continuo rapporto di incontro e scontro.

Secondo Fernand Braudel, storico francese che tanto si è occupato di Mediterraneo, il nostro mare rappresentava "Mille cose

¹⁰⁷ F. Cassano, "Necessità del Mediterraneo", in AA.VV., *L'alternativa Mediterranea*, a cura di F. Cassano e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2007, p.80.

¹⁰⁸ A. Maalouf, *Les identités meurtrières*, Grasset & Fasquelle, Paris 1998 ; tr. It. *L'identità*, Bompiani, Milano 2002.

insieme. Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare ma un susseguirsi di mari. Non una civiltà ma una serie di civiltà accatastate le une sulle altre¹⁰⁹, di cui risulta persino difficile tracciarne i limiti geografici. Il Mediterraneo è infatti inserito nel "gigantesco continente unitario 'euro-afro-asiatico'"¹¹⁰, dominato da una pluralità di individui in continuo movimento, che con i loro scambi economici, culturali e ideologici, hanno dato forma al mondo attuale.

In particolare, il lavoro di Braudel si concentrava sul tentativo di valorizzare la varietà delle fonti culturali all'origine della civiltà mediterranea.

Dal punto di vista geografico, per esempio, il Mediterraneo rappresentava una delle poche realtà del pianeta con una struttura omogenea, coerente e originale: la sua particolare costituzione orografica, il clima temperato e la ricca vegetazione lo avevano reso uno spazio favorevole alla nascita e all'insediamento di centri abitati, fondati prevalentemente o sull'agricoltura o sul commercio, in base alla posizione specifica, lungo tutte le sue sponde. Benché in origine le diverse popolazioni fossero tra loro piuttosto dislocate nello spazio, i contatti tra di esse erano continui e frequenti, sostanzialmente dovuti a rapporti commerciali, culturali, demografici, non sempre e solo pacifici. Infatti, numerosi furono anche i conflitti, le guerre, le crociate e le scorrerie, che avevano contribuito a modellare quella *koiné* culturale e civile alla base dello sviluppo della cultura europea, intrecciato da tempi antichissimi con quello della cultura islamica.

¹⁰⁹ F. Braudel, *Il Mediterraneo. Lo spazio e la storia, gli uomini e la tradizione*, Bompiani, Milano 1987, p.7.

¹¹⁰ F. Braudel, *Memorie del Mediterraneo*, Bompiani, Milano 1998, p.33

Esiste, poi, anche il Mediterraneo dei grandi imperi e delle grandi tradizioni culturali, tra loro in perenne connessione. Partendo dalla grande magnificenza dell'Impero Egiziano e arrivando alla folgorante cultura cretese, in origine è la sponda orientale del Mediterraneo a farla da padrone, lasciando temporaneamente l'Occidente a guardare. Poi, dalla fondazione di Cartagine alla scoperta della Penisola Iberica, si approda in Italia con la fiorente civiltà etrusca, seguita dall'avanzata greca, che dalla Sicilia guarda verso nord, fino alle porte della regione provenzale. Fu così, dunque, che l'Occidente spalancò le porte alla civiltà, giunta via mare e a seguito di due battaglie navali¹¹¹ finalizzate a stabilire un equilibrio egemonico tra i tre popoli sovrani, ossia Greci, Etruschi e Cartaginesi. Sarebbe difficile non accorgersi del costante binomio tra civiltà e conflitto, che sancisce in maniera imparziale la supremazia di una cultura sull'altra, ma allo stesso modo che le integra e le fonde in maniera indissolubile.

La vittoria dei Greci divenne sinonimo di un enorme tentativo di unificazione del Mediterraneo, che Alessandro Magno avrebbe voluto, secondo Braudel, trasformare in un "lago greco" e la cui tracotanza, purtroppo, ne ha segnato la grande sconfitta. Infatti, la storia non sempre ricompensa gli audaci e l'esito inesorabile di tutti questi sforzi ha visto il Mediterraneo trasformarsi nel "lago romano", conferendo così glorie e onori agli imperatori dell'Urbe, ricordati per aver permesso alla civiltà di espandersi in tutto l'Occidente, che divenne da allora il protagonista principale del teatro mediterraneo per molti secoli.

Ma al di là dei rapporti di potere e della supremazia di un popolo sull'altro, è doveroso sottolineare come sia la tradizione greca che

¹¹¹ Braudel si riferisce a quelle avvenute rispettivamente nel 535 a.C tra le coste della Sardegna e della Corsica, in cui l'alleanza tra Etruschi e Cartaginesi comportò una battuta d'arresto all'espansionismo greco verso nord, e nel 474 a.C, ossia la nota battaglia di Cuma, che invece si concluse con la vittoria dei Greci.

quella latina interagirono in maniera sincretica sia con la cultura ebraica, sia con quella arabo-islamica. A tal proposito, Zolo¹¹² ci offre l'esempio della prolifica mediazione degli ebrei spagnoli e dei *moriscos*, rifugiati nel Maghreb nel corso del Cinquecento.

Passando in rassegna gli elementi che compongono la complessità del Mare Nostrum, come lo chiamavano i latini, si ricorda che esso è stato la culla comune dei tre grandi monoteismi della storia: il cristianesimo, l'ebraismo e l'islam. Essi non hanno solo un'origine comune, ma condividono anche fonti e principi: l'idea che l'uomo abbia un primato rispetto al creato, il concetto della rivelazione di un Dio che ha fatto il suo ingresso nella storia, la tensione alla pace universale e la loro dinamicità interna, che ce le presenta come realtà contaminabili e non, al contrario, bloccate, fissate e immutabili. Infatti, cristianesimo, islam ed ebraismo presentano diverse articolazioni nei modi di percepire e praticare la medesima fede, che non hanno mancato di scontrarsi in molteplici conflitti inter-confessionali. Così, in seno alla cristianità, cristianesimo occidentale e ortodosso rappresentavano due facce di una stessa medaglia, spesso in contrasto per divergenze dottrinali; allo stesso modo, nell'islam convivono faticosamente sciiti e sunniti, le cui distinzioni in materia religiosa, si riversano prepotentemente sul piano politico; infine, anche la religione ebraica ha vissuto e in alcuni contesti ancora vive un dissidio interiore, dovuto in questo caso a fattori esogeni, che si traduce in divergenze legate a scelte individuali sul modo di vivere la propria fede.¹¹³

¹¹² D. Zolo, *La questione mediterranea*, in AA.VV., *L'alternativa Mediterranea*, a cura di F. Cassano e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2007.

¹¹³ E. Trevisan Semi, in *Le diasfore*, Il Ponte, Città di Castello 2008, sostiene che "(...) Gli ebrei nella lunga storia dell'esilio hanno adattato e trasformato la propria cultura inventando nuove forme e modalità identitarie, da un lato identificandosi con le società nelle quali hanno vissuto e dando grandi apporti, dall'altro rivendicando una propria originalità e creatività in un gioco continuo di interrelazioni" (p.24). Infatti, non sempre la loro presenza aveva suscitato reazioni positive, cosicché alcuni scelsero di

Ma i conflitti e gli scontri che hanno sempre fatto più rumore sono stati quelli fra le diverse religioni, spesso motivati più da ragioni geografiche, economiche e politiche, su cui presero forma immagini di odio e ostilità reciproca. Il rimedio più naturale e inevitabile appariva, pertanto, la guerra, benché motivata da paura e poca conoscenza del diverso, che poi tanto diverso non era. La guerra all'infedele era "giusta" e "santa", ossia uno strumento mandato da Dio per punire i corrotti ed educare alla pace. Tuttavia, nonostante il fatto che il conflitto in tali contesti di forte identità culturale e religiosa rappresentasse sia un collante forte per superare incolmabili divergenze interne, sia un modo per difendere le proprie credenze, essa costituiva in primo luogo un modo per espandere i propri confini, per entrare in contatto con altri popoli del Mediterraneo, con cui era possibile non solo combattere, ma anche negoziare e commerciare nei periodi di pace, intavolare relazioni e scambi culturali.

In ultimo, altra caratteristica fondamentale dello spazio mediterraneo, e se vogliamo opposta alla sua complessità, ma ad essa estremamente connessa, è di certo la sua straordinaria unità. Unità che significa soprattutto inclusione all'interno di un sistema molteplice di diverse culture, prima fra tutte quella arabo-islamica, che conta il primato di aver assimilato al suo interno la filosofia e la scienza elleniche attraverso l'opera esemplare dei suoi letterati, filosofi e uomini di scienza, come Avicenna o Averroè.

Però, per definire l'identità mediterranea è necessario andare oltre il clima, la geografia e tutte le altre somiglianze e concentrarsi sull'elemento che ne caratterizza la natura più intima: cioè quella

integrarsi nelle varie culture ospitanti, altri scelsero di vivere la propria fede in maniera più individualistica, recuperando le rigide tradizioni ebraiche o addirittura dissimulando la propria fede, per evitare persecuzioni. Anche tra gli stessi gruppi di ebrei, spesso, non mancarono i dissidi: pochi si integravano, preferendo la giustapposizione con la nuova comunità.

continua tensione tra conflitto e mediazione, che ritorna immancabilmente in tutti gli ambiti fino ad ora analizzati. Parlare di Mediterraneo significa occuparsi di "un mare che separa e unisce, che sta tra le terre senza appartenere in esclusiva a nessuna di esse, che resiste a ogni desiderio di annessione, un mare che si rifiuta di rinchiudere la propria inquietudine nella fissità di una Scrittura, nella sacralità assoluta e definita di un testo. In questo suo essere di tutti e di nessuno, il Mediterraneo è quindi allergico a tutti i fondamentalismi. Esso ha assistito a sbarchi, invasioni, conversioni e sopraffazioni, è stato greco, romano, arabo, europeo e non da oggi è diventato prevalentemente atlantico,(...). Ogni volta si è trattato della pretesa di una terra di sottomettere le altre, di fare di questo confine liquido una provincia sotto il proprio controllo. Ma nulla più del mare può irridere con sarcasmo la pretesa terrestre di privatizzare, di ridurre l'altro a se stesso."¹¹⁴

Dunque, solo ora è possibile dare una risposta al quesito che ha originato questa dissertazione: alla luce di quel "pluriverso" di popoli, lingue, arti, religioni e culture, che mai nessun potere è riuscito ad imbrigliare e a sottomettere, che caratterizza l'identità mediterranea, oggi ha senso l'esistenza di barriere e confini?

A mio avviso, le difficoltà nel ripensare una politica mediterranea comune, basata sulla valorizzazione di questa essenziale e peculiare caratteristica dell' "essere mediterranei", rendono legittime tali barriere, giustificate dalla distanza che l'Europa e l'Occidente hanno preso dalle loro radici mediterranee e dai mancati sforzi di utilizzare i processi d'ibridazione, caratteristici del nostro mare, per invertire quel meccanismo di gerarchizzazione delle culture lasciato in eredità dal colonialismo.

¹¹⁴ F. Cassano, "Necessità del Mediterraneo", in AA.VV., *L'alternativa Mediterranea*, a cura di F. Cassano e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2007, p.79-80

Ma è ancora possibile un cambio di rotta? È possibile per l'Europa ridare il giusto spazio al Mediterraneo ed abbattere questi muri fornendo un percorso alternativo? Il dibattito in proposito di "un'alternativa mediterranea" alle attuali relazioni di potere che dominano il mondo ha coinvolto numerosi intellettuali, per questo è importante dedicarvi il giusto spazio analizzando la questione nel paragrafo successivo.

3.2 *Questione di "alternativa"*

La definizione data nel paragrafo precedente di "Mediterraneo" e della sua identità ci consente di argomentare la tesi secondo cui al giorno d'oggi il Mediterraneo possa essere presentato come una possibile alternativa politica, economica e culturale, che coinvolga il futuro dell'Europa, del mondo arabo e dell'intero Occidente, nell'ambito dei fenomeni di trasformazione generati dalla globalizzazione in tutti i settori.

Si tratta, dunque, di proporre un'alternativa che tenga in conto della grandezza civile di questo mare, sempre capace di preservarsi dall'essere sottomosso, e con la longevità di questa sua indipendenza, durata per secoli: "Ogni civiltà è costruzione, difficoltà, tensione: le civiltà mediterranee hanno lottato contro mille ostacoli spesso visibile, hanno utilizzato materiale umano talvolta logoro, si sono battute senza posa, alla cieca, contro le masse enormi dei continenti che serrano i suoi mari interni, si sono urtate anche contro le immensità oceaniche dell'Indiano e dell'Atlantico", scrive Braudel.¹¹⁵

Considerando ciò, è possibile una politica mediterranea comune? Una vera e propria alternativa mediterranea?

Alcuni autori¹¹⁶ ritengono che, per soddisfare tale quesito, sia in primo luogo necessario partire da un'altra considerazione, che diviene centrale al fine di dare un esito positivo alla questione: posto che, come ha affermato Braudel, il "mare fra le terre" si sia scontrato con le realtà giunte dallo spazio atlantico, si può a pieno

¹¹⁵ F. Braudel, *La Méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, tr. It. cit. p.1332.

¹¹⁶ Cfr. D. Zolo e F. Cassano, in *L'alternativa mediterranea*, op.cit.

titolo dire che queste sfide siano state vinte, oppure il destino e la sopravvivenza del nostro mare, comprese le culture che esso ha plasmato, siano nelle mani delle potenze "oceaniche", la cui egemonia ed espansione è difficile da controllare?

Storicamente, la prima breccia nell'unità mediterranea giunse a cavallo tra Ottocento e Novecento, a seguito della crisi e della caduta del grande e maestoso Impero Ottomano. Già agli inizi del XIX secolo, infatti, la struttura amministrativa e le istituzioni ottomane non erano più capaci di sostenere un confronto/scontro con le istituzioni europee: scarso controllo del territorio e dei funzionari che lo amministravano, blocco economico, tecnologico e agricolo e grande arretratezza sul piano fiscale, monetario e addirittura militare. Di fronte all'aggressiva avanzata economica e culturale delle potenze europee, in primis Francia ed Inghilterra, l'inadeguatezza strutturale dell'impero si rendeva evidente e favoriva l'inevitabile disgregazione interna. Anche alla luce del lungo ciclo di riforme che prese l'avvio a partire dal 1839, la situazione ottomana era destinata a non migliorare e le difficoltà di successo di tali aggiustamenti fu dovuta in modo particolare alle pressioni europee, che miravano a sfaldare l'Impero e a controllarne i territori, mediante interventi politici ed economici mirati a far indebitare i governi locali con le banche europee. Inoltre, le politiche europee ebbero un ruolo fondamentale anche nel processo di irrigidimento dell'Islam, poiché, una volta divenuti colonizzatori, i modelli di progresso e sviluppo proposti dagli Occidentali iniziavano ad essere guardati con profonda disillusione. Tuttavia, quello che emerse con chiarezza fu la totale mancanza di autonomia mostrata dai Paesi arabi del Mediterraneo di fronte ad un Occidente sempre più capace di imporre i propri modelli di sviluppo. E così, in meno di un secolo, quasi tutto il Mediterraneo si

trovò dominato dalle potenze occidentali: l'Algeria divenne francese nel 1830, la Tunisia nel 1881, l'Egitto nel 1882 passò sotto la guida degli inglesi, nel 1911 la Libia divenne provincia italiana e il Marocco si trasformò in protettorato francese l'anno successivo, e si doveva attendere la Prima Guerra Mondiale per la trasformazione in mandati del resto dei Paesi del Vicino Oriente.

Ma saranno le due Guerre Mondiali a frammentare ulteriormente il Mediterraneo e il Medio Oriente e ad aprirlo all'influenza della grande potenza atlantica degli Stati Uniti. La decisione di questi ultimi di entrare nella "Grande Guerra" a fianco della coalizione più fragile nascondeva un interesse di fondo, inizialmente non percepito in tutta la sua portata, che avrebbe cambiato il modo di concepire i rapporti con l'Europa e avrebbe generato un nuovo assetto internazionale maggiormente esposto ai condizionamenti esterni. Il presidente americano Wilson aveva compreso che uno dei maggiori problemi che Francia e Gran Bretagna avrebbero dovuto affrontare dopo la guerra sarebbe stato quello della decolonizzazione e ben sapeva che anche questo elemento avrebbe giocato a suo favore. Per le potenze europee, invece, l'affiorare dell'anticolonialismo e dei primi moti nazionalistici nelle colonie voleva dire da un lato, quello francese, rispondere alla sfida con una politica assimilazioni sta più rigida e con un impegno coloniale maggiore, dall'altro, quello britannico, presupporre il dominio assoluto sul mare e adattare le diverse forme di controllo alle circostanze, collaborando anche, se necessario, col le varie realtà locali. Queste tematiche avrebbero costituito il fulcro di un dibattito che avrebbe tanto distrutto politicamente l'egemonia delle potenze coloniali, quanto favorito gli Stati Uniti e altri importanti attori come

l'Unione Sovietica. Il Professor Ennio Di Nolfo¹¹⁷, in proposito, scrive: "L'apparente successo anglo-francese nel Medio Oriente era un'illusione che valeva appena la più profonda evoluzione anticoloniale, allora ai suoi inizi. Anche su questo terreno, la vittoria della coalizione politicamente più debole accelerava il declino dell'Europa".

Nel corso della Seconda Guerra Mondiale, tuttavia, ancora le potenze europee riuscirono a mantenere un saldo controllo sui Paesi arabi del Mediterraneo, benché tutto sarebbe cambiato di lì a poco. Infatti, il processo di decolonizzazione prese l'avvio subito dopo la fine della guerra, costituendosi in due fasi: la prima, nel dopoguerra, in cui molti Paesi arabi ottennero l'indipendenza, e la seconda a partire dagli anni '60, quando il diritto internazionale condannò il colonialismo come illegittimo.

Pertanto, i diversi fattori che condussero alla conclusione dei rapporti coloniali, come la perdita di prestigio delle due potenze di Francia e Gran Bretagna, sottolinearono la tendenza dell'Europa a ripiegarsi su se stessa e a intraprendere la via dell'integrazione economica, prima, politica e giuridica poi, nel tentativo di rimettersi in forze. In tale contesto, il rapporto con i Paesi non europei del Mediterraneo si riproponeva non più in termini di colonizzatori e colonizzati, ma bensì in un'ottica di mantenimento di contatti commerciali favorevoli e di relazioni di buon vicinato. D'altro canto, i Paesi arabi alimentavano un ideale di "patria araba", oltre i contrasti e le divisioni, ma non furono in grado di avviare un processo di ricomposizione unitaria all'insegna della cooperazione e dell'integrazione, che producesse esiti concreti e tangibili. Questo, infatti, fu il periodo di personaggi importanti e carismatici come Nasser, che fece dell'arabismo la sua bandiera, ma che non riuscì

¹¹⁷ E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Editori Laterza, Bari 2007, p. 49.

comunque a dar vita ad un'unificazione duratura e stabile tra Egitto e Siria, tentativo che fallì solo dopo pochi anni. Con la morte del leader egiziano, dunque, morì anche la speranza degli arabi della vittoria del panarabismo e della sua affermazione: infatti, tutti i successivi tentativi di aggregazione avvenuti tra gli anni '70 e '80 ebbero esito negativo e disillusero profondamente le attese di un'aggregazione unitaria più profonda. La massima espressione della tanto agognata unità del mondo arabo fu la Lega degli Stati Arabi, creata nel 1945, che, negli anni della rivoluzione egiziana e la crisi petrolifera del 1973 si era notevolmente rafforzata e aperta a nuovi membri. Concretamente, però, il suo operato non conseguì mai risultati degni di nota.

A tutto questo, poi, si aggiunga il crescente agonismo tra Stati Uniti e Unione Sovietica, che divise ulteriormente i Paesi arabi del Mediterraneo in due fazioni a supporto dell'uno o l'altra potenza: la Turchia e i Paesi del Golfo stavano con l'America, Siria, Libia, Algeria e la maggioranza degli altri Stati, invece, presero le parti dei comunisti.

Mentre l'Europa iniziava ad accorgersi dell'emergere di nuove realtà nel Mediterraneo, con le quali non poteva esimersi dal confrontarsi, come il crescente flusso di immigrazioni clandestine provenienti dalla sponda sud che spesso davano luogo a catastrofi e tragedie in mare, si presentava in termini più urgenti e rinnovati la "questione palestinese"¹¹⁸, la cui esplosione aveva enormemente accelerato il

¹¹⁸ Nel 1967 riesplodeva la guerra tra Egitto e Israele (dopo la prima del 1948, conclusasi con la sconfitta degli Stati della Lega Araba e la nascita dello Stato d'Israele, e in seconda battuta nel 1956 con la crisi di Suez e la relativa sconfitta di Francia e Gran Bretagna e, con loro, d'Israele). Nasser, presidente dell'Olp (Organizzazione per la liberazione della Palestina) nel 1964, decideva di bloccare il transito delle navi israeliane nel golfo di Aqaba. Israele attaccava così immediatamente l'Egitto, la Giordania e la Siria, distruggendo in soli sei giorni le forze aeree egiziane e occupando tutto il Sinai fino al canale di Suez, i territori palestinesi della Giordania, le alture del Golan in Siria e l'intera città di Gerusalemme. Il cessate il fuoco, concordato dall'ONU, lasciava il mondo arabo umiliato. Gli effetti più gravi e duraturi si avevano sui palestinesi, espropriati anche dei pochi territori rimasti e costretti a vivere come profughi in altri paesi o a subire sulla propria terra l'amministrazione di Israele. Nel 1970 a Nasser successe Sadat, il

processo di erosione dell'unità dei Paesi arabi del mediterraneo , già di per sé parecchio zoppicante.

Con il crollo dell'Impero Sovietico e del mito americano e con il sopraggiungere di un nuovo "ordine" del mondo che poneva fine a quello bipolare, lo spazio mediterraneo procedeva, come del resto anche tutto il mondo, nella ricerca della propria identità in un costante stato di fermento: una nuova serie di guerre¹¹⁹ emergeva violentemente e a tirarne le fila erano le potenze occidentali, con la complicità diretta o meno di alcune nazioni euro mediterranee, come Spagna e Italia.

A complicare ulteriormente una situazione già molto instabile, a partire dagli anni '70 si affacciava nel Mediterraneo la piaga del terrorismo, come sfida lanciata all'Occidente, ma anche a tutti quei Paesi arabi che rimanevano ad esso legati e resistevano all'islamizzazione integrale della società e dello Stato, che è ancora in corso. Il tutto contribuiva a fare del Mediterraneo una vera e propria polveriera e a renderlo una delle aree più conflittuali e meno insicure del mondo.

Così, una breve analisi storica ci ha permesso di evidenziare come l'unità, l'originalità, e la grandezza dello spazio mediterraneo oggi rischino con estrema facilità di essere sopraffatte da esigenze "oceaniche" di mantenimento di certi disequilibri, che mettono a repentaglio non solo la convivenza euro-mediterranea, ma anche la pace a livello internazionale. Sempre che non si consideri che in parte questo sia già accaduto.

quale pianificò la sua rivincita su Israele: nel 1973, mentre la Siria avanzava sulle alture del Golan, l'Egitto attaccava gli israeliani nel Sinai dando inizio alla cosiddetta guerra del Yom Kippur. Gli eserciti israeliani, colti di sorpresa arretravano, in parte attraversavano il canale di Suez, in parte respingevano i siriani a Damasco. A questo punto, l'OPEC decideva di bloccare le esportazioni di petrolio per far intervenire le grandi potenze affinché obbligassero Israele al cessate il fuoco.

¹¹⁹ Si pensi alle guerre in Libano, in Afghanistan, in Iraq o nella ex-Jugoslavia, così come in tutti i Balcani, costretti a ritrovare una nuova strada dopo il lungo dominio sovietico.

Quindi, un'alternativa mediterranea a tutto questo rappresenterebbe lo sforzo di resistere a certe spinte, estremamente occidentali, attraverso il recupero di quelle tradizioni e quei valori della "mediterraneità", che hanno dato forma ad un'armonia tra opposti (conflitto/mediazione, complessità/unità) da promuovere contro l'egemonia imperiale e lo strappo tra Nord e Sud, imposto dal colonialismo. Inoltre, proporre una nuova strada tutta mediterranea implicherebbe una lotta contro il "fondamentalismo neoimperialista"¹²⁰ che destabilizza i rapporti tra le due rive, caricando di pressioni politiche, militari ed economiche quella arabo-islamica e confinando l'altra, quella europea, in posizione subalterna. Una via, insomma, che si propone di esaltare la molteplicità della "razza mediterranea", connotata da un'estrema impurità, dovuta a una contaminazione secolare di culture, lingue e popoli.

Al fine di poter rendere questa via concretamente perseguibile, il primo passo che le terre attorno al mare sono chiamate a compiere è quello di riaprire un dialogo fra loro e trovare nuovi strumenti di cooperazione, ricercando unanimemente una qualche forma di unità. Si aggiunga che questo "dialogo" non può prescindere dalla "questione palestinese" e dalla sua evoluzione, tanto che, si può tranquillamente affermare che già esso si sia aperto proprio a partire dagli anni '70, proprio in occasione di una dichiarazione della Commissione europea, che riconosceva alla "questione palestinese" una valenza politica e non più solamente umanitaria. Ma la prima reale tappa di questo dialogo si concretizzò nel 1974 in una conferenza interparlamentare volta alla collaborazione euro-araba tenutasi a Damasco: adottando la formula di un rapporto fra due

¹²⁰ D. Zolo, op. cit. p. 20. Alla base, vi è l'idea che l'Occidente possa combattere qualsiasi forma di fondamentalismo e integralismo altrui, solo se sarà in grado in primo luogo di attivare una decostruzione del proprio: ogni universalismo, infatti, non è altro che un fondamentalismo, ossia "la pretesa di far diventare la propria lingua il linguaggio universale".

parti (quella europea e quella araba) e non fra stati, ambedue rappresentate all'interno di una Commissione Generale, si riuscì a ottenere un discreto successo, che comportò l'avvio nei singoli paesi di svariate iniziative finalizzate a migliorare la conoscenza reciproca dei due "mondi". Una battuta d'arresto a questo processo, si ebbe a seguito del viaggio a Gerusalemme del presidente egiziano Sadat, nel novembre del 1977, che se da un lato condusse alla stipula degli accordi di Camp David nell'anno seguente, dall'altro attirò i dissensi di tutti gli Stati arabi, che troncarono le relazioni diplomatiche con l'Egitto e decisero di trasferire a Tunisi la sede della Lega Araba.

Per quanto concerne, invece, la politica dell'Europa sul versante del Mediterraneo, si attenne fino alla fine degli anni '60 alle linee guida proposte dai Trattati, prevedendo per lo più accordi di natura commerciale o di associazione. Si trattava di una politica dai limiti molto stretti, che già dai primi anni del 1970 si sentì subito l'esigenza di allargare. Si iniziava, infatti, a ricercare una "politica globale mediterranea", che venne varata nel 1972. Essa comportava una nuova serie di accordi, che diedero un nuovo ordine alle relazioni già esistenti tra le parti e che si spingevano oltre l'ambito commerciale, dando vita ad altre forme di aiuto e cooperazione, che rimasero comunque limitate alla forma dell'accordo bilaterale, siglato tra la Comunità europea e i singoli Stati arabi, nonostante si premesse per un'azione multilaterale, che stentava a prendere forma.

Successivamente, dopo l'entrata di Spagna e Portogallo nel 1986 all'interno della Comunità europea (dopo la Grecia, accolta nel 1981), in cui precedentemente l'Italia era il solo paese collocato prevalentemente nel Mediterraneo, la politica europea divenne più sensibile alle questioni del Mare Nostrum, così da creare ulteriori

nuovi accordi a tutela, soprattutto, delle produzioni agricole, ma che dimostravano la sopraggiunta consapevolezza che la "politica globale mediterranea" non bastava più. Ciò condusse alla ridefinizione di quest'ultima, che divenne allora "politica mediterranea integrata", ossia volta all'ampliamento della cooperazione dal campo commerciale, a quelli economico, finanziario, tecnico, ma soprattutto sociale. Purtroppo, però, nonostante gli sforzi, gli anni '80 servirono da campanello d'allarme di fronte a un divario sempre più manifesto tra i paesi europei e quelli mediterranei della sponda sud, divenuto ormai una vera e propria frattura. Per giunta, si era diffusa l'idea secondo cui, per garantire la stabilità della regione e quindi per preservare anche gli interessi della Comunità, fosse necessario che anche i paesi mediterranei non comunitari vivessero un effettivo processo di sviluppo economico e sociale. Per questo, ancora una volta, si ricercarono nuove strategie e si ripensarono vecchie politiche, che potessero garantire una maggiore disponibilità di non solo di strumenti, ma anche di fondi: venne alla luce una nuova politica, definita come "politica mediterranea rinnovata"¹²¹.

Nonostante la lunghezza dei tempi di riflessione dell'Europa nel decidere sulle politiche nei confronti dell'area mediterranea, verso la fine degli anni '80, ma soprattutto nel corso degli anni '90, si cominciò a pensare di dare un quadro più istituzionale al rapporto euro-arabo e l'impulso arrivò per opera della Francia, che propose la costituzione del cosiddetto "Gruppo dei Cinque + Cinque", che tuttavia rimase limitato al Mediterraneo occidentale, comprendendo da una parte Francia, Spagna, Italia, Portogallo e Malta, e dall'altra, invece, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e

¹²¹ La PMR fu avviata a realizzazione dal 1992 e implicava la creazione di nuovi canali di aiuto e l'intensificazione dei vecchi, prevedendo l'indirizzamento dei prestiti della BEI verso opere prevalentemente ambientali e urbanistiche.

Mauritania. Dunque, nello spirito di grande ottimismo a seguito alla caduta del Muro di Berlino e nella ritrovata pace della regione dovuta a significativi risvolti nella situazione israelo-palestinese¹²², si auspicavano forme più ampie di sicurezza e cooperazione. Così, fu istituita nel 1990 la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione del Mediterraneo (CSCM), su proposta di Italia e Spagna nell'ambito della CSCE.¹²³

Si delinearono, pertanto, gli ambiti e gli strumenti di intervento, nonché gli obiettivi della nuova politica: si mirava alla realizzazione di un'area di libero scambio, al potenziamento di infrastrutture e servizi in alcuni settori nei paesi terzi e allo sviluppo delle risorse umane. L'Europa non mancò, su questa linea, di palesare la necessità di una maggiore sicurezza relativa all'ambito delle migrazioni e di maggiori disponibilità finanziarie.

Il 27 e 28 novembre 1995 prese forma la conferenza di Barcellona, che si concluse con la firma, da parte di 27 paesi, della Dichiarazione di Barcellona, sulla quale si basa il processo del Partenariato euro-mediterraneo. La sua premessa contiene, infatti, i tre obiettivi principali di tale relazione: in ambito politico e di sicurezza, la definizione di uno spazio comune di pace e di stabilità, all'insegna della lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina; in ambito economico e finanziario, la costruzione di una zona di prosperità condivisa, sulla base dello sviluppo e del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni mediterranee; in ambito sociale, culturale e umano, lo sviluppo di risorse umane e il miglioramento della comprensione fra le culture e degli scambi fra le società, attraverso la promozione del dialogo.

¹²² Vennero siglati infatti l'Accordo di Oslo e nel 1993 quello di Washington.

¹²³ Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Benché l'attuazione di tale Partenariato impegnasse l'Unione nel suo insieme, con riferimento al mondo arabo, esso impegnava solamente i paesi invitati e accolti, appunto, come partner. Infatti, da esso rimase esclusa la Libia, considerata come un attore scomodo delle relazioni internazionali a causa della discutibile politica del suo leader Gheddafi, così come vennero lasciati fuori altri Paesi, poiché non appartenenti al bacino mediterraneo.

Inoltre, alla Dichiarazione di Barcellona fu allegato un programma di lavoro che racchiudeva le modalità per tradurre in concreto gli obiettivi della dichiarazione stessa, il cui accento era principalmente rivolto all'ambito finanziario ed economico, con la previsione della realizzazione della zona di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010. Ulteriori precisazioni riguardavano, in ambito culturale, l'istruzione, i media¹²⁴ e l'impegno verso la società civile, comunque, l'interesse primario rimaneva quello economico, evidenziando la natura paternalistica del progetto, elaborato dall'Europa senza alcuna partecipazione diretta di chi europeo non era.

Infatti, non tardarono ad arrivare i bilanci e le valutazioni sul progetto di Barcellona, espressi specialmente in occasione del suo decennale nel 2005. La promessa di una "prosperità condivisa", che avrebbe dovuto ridurre lo squilibrio tra le due rive e garantirne stabilità e sicurezza, si rivelò troppo ambiziosa da mantenere e le reazioni della maggior parte degli esperti fu tutt'altro che positiva.

Parlando d'Europa, per esempio, si disse delusa soprattutto dal mancato o ridotto rafforzamento di istanze democratiche e diritti umani portato avanti dai paesi partner mediterranei; questi, dal canto loro, invece, lamentavano che solo in minima parte erano

¹²⁴ Per quanto riguarda l'istruzione, si incoraggiavano gli scambi culturali e gli incontri, specialmente a livello universitario, mentre in relazione a media, si riconosce la loro importanza per la realizzazione di questi obiettivi, in particolar modo attraverso la creazione di campagne contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

state ridotte le fratture esistenti in ambito economico-sociale fra le due sponde, ma soprattutto rimproveravano all'Europa di aver tracciato un'ulteriore demarcazione all'interno dello stesso mondo arabo, tra paesi accolti nel partenariato e paesi da esso esclusi.

Per esempio, in relazione alle aspettative proposte dal terzo paniere della Dichiarazione, quello sul "Dialogo delle culture", l'esperienza ha mostrato una scarsa conoscenza tra la gente comune dell'esistenza dell'iniziativa di Partenariato, anche tra i più colti e i più informati. Dato, questo, poco incoraggiante se si pensa che l'impressione dominante fra gli europei sia che la relazione fra le due parti sia caratterizzata essenzialmente da continui conflitti, tensioni e diversità. Risulta, pertanto, fondamentale mettere a conoscenza le persone dell'esistenza di un programma di scambio e cooperazione tra i paesi europei e quelli mediterranei non europei, per sensibilizzare e formare le coscienze a ritrovare un percorso comune: a tal proposito, l'occasione proposta dall'Europa, nel 2005, di festeggiare l'Anno del Mediterraneo a poco è servita.

La principale causa della poca efficacia del processo è stata prevalentemente riscontrata nella mancanza di una strategia che potesse dirsi propriamente complessiva e mediterranea. Infatti, la realtà dei fatti evidenzia quanto l'Unione fosse interessata a promuovere l'accordo al fine di risolvere o limitare i problemi di sicurezza e stabilità imputabili agli "altri", ossia ai paesi mediterranei, promettendo vantaggi e agevolazioni speciali ai paesi partner. Questi ultimi hanno ritenuto vantaggioso accettare quanto offerto, ma hanno altresì limitato il loro atteggiamento di apertura e di condivisione al dialogo. E proprio dal testo della Dichiarazione, emergono chiaramente i limiti di tale accordo: in esso, infatti, non viene messa in evidenza, né tantomeno accennata la comunanza di valori che caratterizza le due civiltà. Non si riconosce l'esistenza di

un solo Mediterraneo, se non in senso strettamente geografico, poiché, di fondo, mancava una vera e approfondita conoscenza di esso, delle sue tradizioni, delle sue caratteristiche e delle sue difficoltà. La diversità culturale, l'insistenza di respingere stereotipi e pregiudizi, la lotta contro razzismi e intolleranze hanno preso il posto del patrimonio condiviso del Mediterraneo, su cui avrebbe dovuto incentrarsi il messaggio di questo dialogo: la diversità nel Mediterraneo esiste, ma come frutto di una condivisione da rielaborarsi e ricomprendersi in una visione unitaria.

Anche dal punto di vista economico- finanziario, le aspettative della Dichiarazione sono state disattese: garantire la stabilità , ridurre lo squilibrio e concentrare i fondi della BEI¹²⁵ avrebbero significato per gli europei, preoccupati per l'aumento demografico dei paesi arabi, un miglior controllo dei flussi migratori, e, di conseguenza, un contenimento più mirato ed efficace delle organizzazioni terroristiche. Altri interessi dell'Europa erano quelli di assicurarsi l'approvvigionamento energetico, di trovare nuovi mercati industriali e di non rinunciare al protezionismo che dominava il campo dell'agricoltura.

Ma, in primo luogo, fu l'asimmetria dei rapporti negoziali a segnare il fallimento di questi progetti: da un lato, infatti, c'era l'Unione Europea, dall'altra, invece, i suoi interlocutori, ossia gli Stati Arabi singolarmente presi, nonché deboli economicamente di fronte al mercato europeo. Si trattava, appunto, di Paesi molto fragili, produttori di un PIL molto basso e spesso pesantemente indebitati proprio con creditori europei. La mancanza di multilateralità negli accordi concedeva, in ambito negoziale, un grandissimo vantaggio all'Europa, che attraverso accordi mirati e singolarmente indirizzati,

¹²⁵ Banca Europea degli Investimenti

aveva la possibilità di difendere i propri interessi in maniera ottimale.

Inoltre il Mediterraneo era caratterizzato da una grande disomogeneità socio-economica. Non a caso il flusso di investimenti esteri nell'area sud è diminuito proprio a partire dal 1995 e a ciò si aggiunga una grave dipendenza alimentare dei Paesi arabi del sud, generata non solo dall'imposizione di un modello alimentare a livello mondiale estraneo alla tradizione mediterranea, ma anche a quelle politiche protezioniste messe in atto dall'Europa proprio nel settore agricolo. Le restrizioni imposte sulle importazioni dei beni agricoli dai paesi mediterranei non europei hanno causato l'inibizione del settore nel quale potenzialmente i mercati arabi più poveri avrebbero potuto giocare al meglio le loro carte.

Ne consegue un permanente divario nella distribuzione delle ricchezze tra la riva nord e la riva sud: l'80% del PIL di tutta l'area è a disposizione di tre paesi euro mediterranei (Italia, Spagna e Francia), mentre solo il 15% resta agli altri. Ciò che ha permesso di mantenere costante, seppur basso, il livello di ricchezza nei Paesi mediterranei non europei è stato l'abbondante flusso delle rimesse degli emigrati per il mantenimento delle loro famiglie, rimaste nei rispettivi Paesi d'origine.

Da ultimo, la mancata realizzazione entro i limiti previsti della ZLS (zona di libero scambio), così tanto caldeggiata, portò alla luce dubbi relativi alla sua fattibilità, espressi soprattutto da parte dei paesi arabi. Infatti, la Zona di libero scambio che si intendeva realizzare sarebbe stata una delle più grandi al mondo per il numero di mercati effettivamente coinvolti¹²⁶ e ciò avrebbe conferito all'Europa l'opportunità di rafforzare la sua influenza economica sui

¹²⁶ Avrebbe incluso i paesi terzi mediterranei e i paesi dell'UE, compresi quelli dell'est, più eventuali altri membri come i paesi balcanici e la Turchia. Avrebbe contato non meno di 40 stati e più di 700 milioni di consumatori.

paesi arabi, aumentando le esportazioni di prodotti ad alto valore aggiunto e migliorando l'allocazione delle sue risorse. È chiaro che, al contrario, gli svantaggi sarebbero stati ingenti per le deboli e fragili economie dei paesi arabi, che sarebbero state sottoposte ad una concorrenza a dir poco insostenibile e ad una penalizzazione troppo costosa delle migliaia di piccole e medie imprese familiari, che costellano il mondo arabo, comportando disoccupazione e emigrazione.

Dunque, anche il paniere economico-finanziario della Dichiarazione di Barcellona non ha visto raggiunti gli obiettivi prefissati, né per di più si sono raggiunti risultati migliori limitatamente al contenimento delle pressioni migratorie. Infatti, nell'ambito dei numerosi limiti del processo di Barcellona, che una nuova politica europea definita "politica di vicinato" ha tentato di ridimensionare, il fenomeno migratorio viene concepito per lo più come una questione di sicurezza, attenuando per questo il suo impatto economico.

Nella Dichiarazione, infatti, si parla di consapevolezza dei paesi nel riconoscere "the importance of the role played by migration in their relationships. They agree to strengthen their cooperation to reduce migratory pressures, among other things through vocational training programmes and programmes of assistance for job creation. They undertake to guarantee protection of all the rights recognized under existing legislation of migrants legally resident in their respective territories; in the area of illegal immigration they decide to establish closer cooperation. In this context, the partners, aware of their responsibility for readmission, agree to adopt the relevant provisions and measures, by means of bilateral agreements or arrangements, in order to readmit their nationals who are in an illegal situation. To that end, the Member States of the European

Union take citizens to mean nationals of the Member States, as defined for Community purposes."¹²⁷

La realtà, però, mostra uno scenario diverso, dominato da una scarsa coscienza da parte dei policy maker relativa agli effetti sociologici ed economici del fenomeno migratorio: nessuna rilevanza è data, infatti, a due fattori che contraddistinguono le migrazioni provenienti dalla regione del Mediterraneo, oggi come ieri, ossia l'attaccamento dei migranti alla propria terra e il carattere temporaneo e familiare che il progetto migratorio assume, finalizzato a migliorare le condizioni della vita nel proprio paese.

Il desiderio di far ritorno al proprio Paese d'origine è un elemento che ricorre tanto nei migranti della sponda sud, quanto in quelli dei Paesi mediterranei europei. Basti pensare al caso italiano dei numerosissimi "cervelli in fuga", costretti a lasciare il Bel Paese per motivi di disoccupazione o di studio, diretti per lo più nelle grandi capitali europee o, addirittura, oceaniche. A tal proposito, le stime proposte dal sito "Fuga di Cervelli" parlano chiaro: il 41% di italiani all'estero non ha ancora provveduto all'iscrizione anagrafica presso l'Aire¹²⁸, dato sicuramente sintomatico di una tendenza nostalgica e di un desiderio recondito di tornare in patria un giorno o l'altro.

Poi, la dimensione temporanea, ma soprattutto familiare che assumono tali migrazioni è dimostrata alla luce della prassi delle rimesse, il cui potenziale economico viene notevolmente sottovalutato. Infatti, esse possono svolgere un ruolo fondamentale nella stimolazione dei processi endogeni dello sviluppo economico locale, di cui il migrante stesso diverrebbe il principale agente: le rimesse, dunque, se utilizzate dalle famiglie per l'acquisto di beni

¹²⁷ Tratto dal testo della Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 e del suo programma di lavoro. http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

¹²⁸ Anagrafe Italiana Residenti all'Estero

locali, potrebbero costituire un fattore importante per ridare impulso all'economia, che di conseguenza creerebbe nuovi posti di lavoro. Per lo più, esse sono utilizzate per acquistare beni di prima necessità, medicinali, e nelle zone rurali, attrezzi agricoli e piccoli negozi. Inoltre, essendo esse direttamente percepite dalle famiglie, il fatto che queste ultime le investano per migliorare le condizioni di salute e istruzione ha come conseguenza un miglioramento delle condizioni sociali degli individui stessi e un incremento rilevante nella formazione di capitale umano.

Altra caratteristica dei flussi migratori euro-mediterranei, scarsamente considerata dal processo di Barcellona, è stata l'emergere di nuove tipologie di lavoratori migranti, dagli alti livelli di educazione, ma occupati in mansioni degradanti e pericolose. Che questa sia una conseguenza dell'insuccesso delle politiche di creazione di nuovi posti di lavoro dei Paesi della riva sud, che fossero il più corrispondenti possibile ai profili professionali dei lavoratori, è evidente, ma allo stesso modo ciò rappresenta l'esito dell'insuccesso delle politiche di inclusione della manodopera straniera, portate avanti dall'Unione Europea, al fine di evitare la criminalizzazione dei lavoratori migranti, la loro esclusione sociale e l'allentamento dei rapporti con i Paesi d'origine, dovuto alla distanza prolungata. È noto, peraltro, che le economie europee abbiano un estremo bisogno di lavoratori immigrati da impiegare nei settori meno qualificati, a causa della scarsità di lavoratori disposti per tali mansioni presenti nel mercato interno.

Dunque, anche nell'ambito della gestione dei flussi migratori tra le due sponde del Mediterraneo un'alternativa all'attuale politica "eurocentrica" sarebbe possibile, e di certo auspicabile: potenzialità non sfruttate né dai governi nazionali né da quelli europei sono ravvisabili nella mobilità migratoria, capace di ridurre la povertà nei

Paesi d'origine e di perfezionare la formazione del capitale umano. Quindi, trattare il fenomeno in questi termini equivale ad abbandonare la dimensione della "sicurezza" e ad abbracciarne una nuova, tutta concentrata sugli aspetti positivi della migrazione e sui vantaggi che essa potrebbe garantire non solo ai paesi arabi, ma anche ai paesi euro. Vantaggi che l'Europa non ha ancora previsto? Sicuramente l'apertura alla diversità culturale e sociale e il contenimento delle spinte xenofobe e razziste sono stati materia d'interesse per l'Unione Europea, ma la prospettiva di realizzare questi obiettivi ridefinendo il ruolo dei lavoratori migranti quali attori protagonisti di questo processo forse, fino ad oggi, non è ancora stata presa in considerazione.

E il motivo principale di questa mancata valutazione è da ricercarsi nuovamente nel fallimento di quel dialogo, che ha rifiutato l'alterità legata alle sue origini, interpretandola invece come sua opposta e distante controparte.

A quasi dieci anni di distanza dal processodi Barcellona, infatti, "il Mediterraneo resta dunque uno spazio diviso e non "condiviso"", afferma Zolo¹²⁹, che ha dato vita ad una nuova "politica di vicinato" , intenta a stabilire nuovi rapporti di cooperazione con i paesi limitrofi, e ad operare in modo autonomo con ciascun paese, regolando la cooperazione in rapporto a condizioni concordate, ma sempre e solo primariamente dall'Europa.

Tuttavia, finché non si arriverà a superare questa tendenza, di retaggio coloniale, a vedere la prospettiva dell'Europa al centro dei discorsi sul Mediterraneo, questa impasse tra le due rive difficilmente verrà superata. Solo l'esistenza di un rapporto paritetico fra i due mondi, attuata attraverso un viaggio alla riscoperta delle tradizioni comuni e dell'identità "pluriversa" del

¹²⁹ D. Zolo, op, cit. p.39

Mediterraneo, potrà realizzare quel "rilancio dell'unità, dell'originalità e della grandezza civile del Mediterraneo che possano essere ragionevolmente pensate come un' "alternativa"¹³⁰.

Ma come superare concretamente i limiti del processo di Barcellona e attivare, quindi, questo percorso di riscoperta? Attraverso la costruzione dell'idea di una "cittadinanza mediterranea", attorno al cui concetto far ruotare tutti gli altri accordi.

Essa prende forma nella consapevolezza dei suoi appartenenti di possedere delle caratteristiche proprie, non esclusivamente europee, arabe o medio orientali. Per fare emergere tale coscienza "meticcicata", è necessario individuare delle politiche di collaborazione che non coinvolgano direttamente i governi, ma in primis le città, le amministrazioni locali. È la città mediterranea a sfoderare delle sfaccettature uniche nel suo genere e riscontrabili da nord a sud, da est a ovest. La dimensione urbana nello spazio mediterraneo si è costituita su un modello tipico ed esclusivo, modellato dalla funzione compensativa del Mediterraneo che ha permesso di stemperare le tensioni e di risolvere eventuali problemi di sostenibilità¹³¹.

¹³⁰ Ibidem

¹³¹ Per quanto riguarda i centri della costa Mediterranea, essi presentano delle caratteristiche che li accomunano. Essi, infatti, sono centri urbani "dominanti", nel senso che presentano un'economia di tipo capitalistico, sono gerarchicamente sopra ordinati rispetto alle terre circostanti e rappresentano il cuore da cui dipartono tutte le politiche principali. A differenza del modello urbano basato sulla contrapposizione fra CENTRO e PERIFERIA, in cui a farla da padrone è la capitale, questi centri non sono necessariamente capitali, il che spesso comporta l'insorgenza di rivalità fra quello che rappresenta il centro amministrativo e politico di uno Stato e il suo centro dominante (si pensi, per esempio, alla concorrenza fra Madrid e Barcellona). Questi centri dominanti presentano caratteristiche comuni: infatti, si tratta sempre di città rivierasche, o situate sulla costa, o immediatamente comunicanti con essa (si prenda ad esempio Alessandria d'Egitto); la loro popolazione è caratterizzata prevalentemente da commercianti, con una particolare propensione per la pace e la tranquillità, in quanto lo scambio commerciale, sin dall'antichità, si è realizzato primariamente nei periodi di pace; inoltre, queste città non sono sempre state le stesse nel corso della storia in quanto il centro dominante può spostarsi, in base ai cambiamenti dell'assetto economico internazionale. L'idea di centro dominante non prevede, dunque, un modello basato su un completo accentramento di tutte le funzioni (a differenza della capitale), ma si

Quindi, i vantaggi di dar vita ad accordi "regionali" sono dovuti primariamente all'esclusione dei governi e quindi dell'inquadramento degli accordi in forme istituzionali di respiro internazionale, secondariamente all'omogeneizzazione delle politiche dal punto di vista delle reti di cooperazione e del loro monitoraggio. L'Unione Europa, per esempio, nel 2008 si è impegnata sul fronte di un programma di aiuto economico dei Paesi della sponda sud diverso dal solito, quasi a scavalcare la sproporzione impostata dalle politiche istituzionali nel rapporto nord/sud e ad anteporre la solidarietà derivata dalla comune origine alla visione umanitaristica che lo domina: infatti, non era basato sul meccanismo del finanziamento (che va a rafforzare le élites industriali, mancando di aiutare concretamente le società) o della decolonizzazione (che ha comportato il depauperamento del paese che si vede portar via l'industria e lo sfruttamento della manodopera), ma articolato sulla ristrutturazione delle imprese già presenti e operanti sul territorio, gestite da personale locale e impieganti manodopera locale.

Dunque, solamente se gli europei inizieranno a veder il loro futuro senza pensarsi come il fianco dell'impero atlantico, sarà possibile pensare in modo nuovo il rapporto col Mediterraneo, non da soli, ma assieme a tutti i soggetti che su questo mare si affacciano. Si è

basa su un modello settoriale, in cui il decentramento anche solo di una funzione, non necessariamente quella politica, comporta una gerarchizzazione rispetto alle altre città che lo circondano.

Il centro dominante, inoltre, non è importante solo per l'entroterra, ma anche in relazione allo spazio marino. La funzione di dominare, infatti, se messa in relazione alla capitale, nasce da una volontà politica, se in relazione ad uno di questi centri, nasce in maniera naturale, come frutto di un fenomeno di concentrazione delle attività lavorative in un determinato centro abitato. Pertanto, si può parlare dell'esistenza di un determinata tipologia di città mediterranea, diversa da tutte le altre? La risposta è affermativa, ed è basata non solo sulle caratteristiche comuni, riscontrabili nei diversi centri, ma anche sulle modalità con le quali le popolazioni si relazionano a quello spazio urbano: la struttura prevalentemente romana di queste città favorisce un modello di comportamento dei suoi cittadini, che prediligono la vita all'aperto, grazie anche all'influenza del clima, e un modello di vita sociale, che si svolge negli spazi risultanti casualmente dall'urbanizzazione.

cittadini del Mediterraneo se si hanno per concittadini tutti i popoli che abitano le sue sponde: ebrei, arabi, berberi e neri.

A rafforzare la tesi secondo cui un'alternativa mediterranea è possibile, ci rimettiamo ad un'altra voce autorevole come quella di Salvatore Bono, che partendo da una prospettiva più astratta, connessa maggiormente ai modi di pensare questo mare, ci conduce sulla stessa linea, ovvero ci porta ad accogliere l'idea che Europa e Mediterraneo possano guardarsi e considerarsi come una stessa "parte del mondo"¹³².

Egli inizia la sua riflessione individuando i diversi significati assunti dal termine Mediterraneo specialmente a partire dal processo di Barcellona: secondo una delle accezioni, esso si riferirebbe all'insieme di paesi non europei che si affacciano al suo interno (per questo motivo, si utilizzerebbe il termine Mediterraneo in contrapposizione a quello di Europa); da questa definizione, si evince la seguente per cui occuparsi di Mediterraneo significa trattare gli aspetti e le questioni relative all'Europa e ai Paesi non europei del Mediterraneo, per i quali si è coniato l'aggettivo "euro-mediterraneo", riferito in particolar modo a tutto ciò che riguarda l'ambito del Partenariato. Richiamando il concetto di frontiera, poi, il mare è stato inteso nella sua dimensione interna, come l'elemento che divide le civiltà e traccia una linea di demarcazione, per cui si avverte l'appartenenza all'una o all'altra delle parti che essa crea, eliminando quindi ogni concezione unitaria di quell'area. Infine, egli traccia la sua visione di Mediterraneo, consapevole del fatto che sia totalmente da "costruire" e da "far accogliere nella geografia mentale dei popoli"¹³³ che vi appartengono, ritenendola

¹³² S. Bono, *Un altro Mediterraneo. Una storia comune fra scontri e integrazioni*, Salerno Editrice, Roma 2008, p. 273.

¹³³ S. Bono, op. cit. p.275

un'alternativa valida per un percorso all'insegna della collaborazione, dell'integrazione e della riconciliazione.

Per Bono, "la necessità di guardare ad un mondo mediterraneo"¹³⁴ è ciò che consente agli uomini di affrontare le problematiche con un respiro più ampio. Ci racconta di una regione che contiene diversi continenti: l'Europa, parte dell'Africa e parte dell'Asia, benché il primo negli anni abbia intrapreso un percorso di differenziazione e distinzione della propria identità rispetto alle altre, pretendendo di costituirsi come comunità, prima, e unione, poi. Tuttavia, ciò non preclude al continente europeo di affiancare alla sua attuale realtà costituzionale, la sua complessa realtà storica, identificandosi anche come parte di una insieme decisamente più ampio.

Si tratta di un'Europa dall'identità plurale, in cui convergono diverse identità, che non necessariamente devono configgere, ma che rappresentano modalità differenti di essere e che portano l'individuo ad entrare in diversi contesti e a operare delle scelte, che egli ritiene essere le migliori in base alle sue priorità: possono coesistere al tempo stesso identità nazionali, mediterranee, europee, etniche, professionali, politiche e religiose.

Quindi, "la prospettiva di un vasto polo di aggregazione intorno al Mediterraneo può acquistare ancor più senso se collocata nella dimensione globale del mondo contemporaneo dove si impone sempre più l'esigenza e si vanno di fatto costituendo integrazioni su scala regionale- continentale; un polo mediterraneo disporrebbe di un ragguardevole potenziale economico-sociale e potrebbe validamente confrontarsi sul piano mondiale, confronto che l'Europa da sola sosterebbe con più difficoltà".¹³⁵

A questo polo, ora, non resta solo che dare un nome: euro - mediterraneo o euromediterraneo? In entrambi i casi, secondo

¹³⁴ S. Bono, *ibidem*

¹³⁵ S. Bono, *op.cit.* pp. 277-278.

l'autore, esiste il rischio di compromettere il rapporto paritario necessario per rendere viva questa nuova via, pendendo sempre a svantaggio della parte araba. Quello che risulta evidente è il fatto che i vecchi concetti e le vecchie definizioni che al Mediterraneo sono state attribuite ora non bastano più, sembrano superate e vuote. Cosa fare allora? Inventare e costruire un altro Mediterraneo, che risulti "funzionale alla realtà presente e agli sviluppi che vogliamo auspicare e favorire".¹³⁶

Dunque, ripensare il Mediterraneo vuol dire non solo che l'Europa ripensa se stessa, ma che ridisegni la sua identità alla luce della sua storia, pertanto condividendo necessariamente questo processo con l'alterità, da cui per secoli ha preferito fuggire o a cui ha ritenuto d'obbligo contrapporsi. Sullo stesso piano. Sullo stesso mare.

¹³⁶ S. Bono, op.cit. p.283

CONCLUSIONI

*"Signore, se andassi a Roma (...) ci vedrei soprattutto
la regina del Mediterraneo,
di questo bacino meraviglioso, unico, provvidenziale,
scavato dalla civiltà di tutti i tempi e dall'unità di tutti i paesi;
specchio nel quale si sono riflesse Marsiglia, Venezia,
Corinto, Atene, Costantinopoli, Smirne, Alessandria,
Cirene, Cartagine e Cadice.
Intorno al Mediterraneo sono riuniti i tre continenti
del vecchio mondo, l'Europa, l'Africa e l'Asia,
che distano pochi giorni di viaggio l'uno dall'altro."*

A.Dumas, Le Chavalier de Sainte- Hermaine

Un dato, a mio parere, insindacabile è rappresentato dal decisivo aumento e dalla conseguente stabilizzazione degli spostamenti di individui, diretti in Europa. Prevalentemente, si tratta, come abbiamo visto, di persone alla ricerca di una maggiore stabilità economica, di opportunità lavorative e di migliori condizioni di vita. Comunque, al di là di quale sia la motivazione che li spinge, l'ingresso nell'Unione Europea di migranti, che hanno una diversa origine tanto geografica, quanto etnica e culturale, ha contribuito a colorare di diversi colori la demografia delle città europee, soprattutto quelle dei Paesi comunitari che si trovano, per natura, affacciati sul Mediterraneo.

Troppo spesso, tuttavia, questa situazione è presentata come una minaccia alla sicurezza e viene gestita in termini emergenziali, con l'impiego di regolamentazioni amministrative e controlli polizieschi, dietro i quali si nasconde l'incapacità attuale delle istituzioni dei paesi ospitanti, sia a livello locale, che a livello nazionale di gestire tale fenomeno. Per questo, ad intervenire su questa delicata questione, viene chiamata in causa l'Unione Europea, dalla quale ci si aspetta l'elaborazione di una strategia integrata, in grado di fornire delle risposte che gli approcci nazionali non sono chiaramente in grado di produrre. E questo deve essere fatto tenendo sempre presente che, benché un approccio "comune" sia auspicabile, gli Stati faticano ad abituarsi all'idea di dover cedere terreno in relazione alla loro capacità legislativa e decisionale nel quadro delle politiche migratorie, da sempre loro esclusiva prerogativa.

In poco più di dieci anni, dunque, dall'assenza di qualsiasi regolamentazione a livello comunitario, eccezion fatta per gli Accordi di Schengen, rientranti nell'ambito della cooperazione intergovernativa di solo alcuni tra gli Stati membri, si è giunti alla "comunitarizzazione" della politica in materia di immigrazione, pur con tutti i limiti che essa presenta. Infatti, essa si è tradotta per lo più in una militarizzazione delle frontiere, culminata nella creazione di FRONTEX, come baluardo di difesa dei confini esterni dell'Unione Europea, con una relativa autonomia d'azione, in quanto, da regolamento, si dichiara solamente come strumento di coordinamento delle politiche degli Stati europei nell'ambito delle operazioni di gestione delle frontiere esterne.

La scelta dell'Unione di adottare questo tipo di atteggiamento, volto a concepire il fenomeno della migrazione, prima di tutto, in termini di sicurezza, fa emergere i numerosi limiti che questa

politica di controllo e di contenimento, istituzionalizzata attraverso un'Agenzia, porta con sé: si pensi, per esempio, alle enormi carenze evidenziate dalla società civile sul piano della salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli individui coinvolti nelle diverse operazioni di FRONTEX.

Inoltre, tale politica va spiegata alla luce dell'accettazione da parte dell'Europa della sua totale integrazione nei processi del capitalismo globalizzato e della sua posizione docilmente subordinata alle strategie belliciste della più grande potenza "atlantica", ossia gli Stati Uniti. A questo si imputa, pertanto, anche il fallimento di quel processo, aperto a Barcellona, nella metà degli anni 90, volto ad avviare un dialogo tra le due sponde del Mediterraneo, che da un lato accolgono e dall'altro allontanano. Alla luce delle crescenti pressioni poste in essere dai flussi migratori, specialmente clandestini, l'attenzione sembra essersi spostata sulla necessità di instaurare una nuova relazione con i Paesi di origine dei migranti, ossia i Paesi non europei del Mediterraneo, al fine di favorire un più equo trattamento e una maggiore integrazione dei cittadini di Paesi terzi residenti nell'Unione. Perché questo sia reso possibile, però, si rende necessaria un'altra visione dell'immigrazione, che sia concepita sempre più come una risorsa per l'Europa e sempre meno come una nodosa questione ad essa totalmente estranea e capace solo di generare destabilizzazioni sociali, economiche e politiche.

Ritengo, infatti, che un "alternativa mediterranea" alle politiche europee attuali sia possibile e possa rappresentare la risposta ai problemi di gestione sorti dell'immigrazione, non solo dal punto di vista economico, ma anche in materia di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Individuare forme di cooperazione e di sviluppo, che siano rivolte direttamente alle imprese locali, senza

passare per le élites del potere, permetterebbe, per esempio, di ridare vigore alle fragili e deboli economie dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, generando occupazione e migliorando le condizioni di vita degli abitanti, che potrebbero così trovare quelle opportunità che cercano all'estero nel loro stesso Paese.

Tuttavia, la soluzione di creare nuovi modelli di relazione tra l'Europa e il versante meridionale del Mediterraneo deve partire da un ridimensionamento stesso dell'identità dell'Europa, che dovrebbe imparare a percepirsi come altro lato di una medaglia, la cui seconda faccia è rappresentata dal mondo arabo- islamico, similmente affacciato sullo stesso mare, benché da un'altra prospettiva.

Questa via "alternativa" sarà perseguibile solo se l'Europa sarà disposta a ripensare una politica mediterranea comune costruita sull'ibridazione delle diverse culture, senza dimenticare, però, il differenziale di potere tra queste, nel tentativo di ripristinare un rapporto egualitario fra le parti. Tale politica si dovrebbe proporre pertanto l'abbattimento di ogni fondamentalismo, inteso come qualsiasi pretesa universalistica di far diventare la propria lingua, la lingua di tutti, presupponendo di conseguenza la "scomodità" dell'altro. Per questo, la parte principale nel ripensare il Mediterraneo deve essere interpretata proprio dall'Europa, che dovrebbe rivelarsi meno "atlantica" e più "mediterranea".

Dunque, un'Europa riconosciuta come un fondamentale soggetto politico, come era stata dipinta dal trattato di Maastricht, non può esistere senza il riconoscimento del Mediterraneo non come area di partenariato, di cooperazione, di libero scambio, quale è stato ritenuto dal lungo processo di Barcellona, ma come condizione costitutiva e inalienabile della propria identità storica e politica.

D'altro canto, se oggi l'Europa viene percepita come un partner minore, lo deve ad un processo di ricostituzione identitaria portato avanti a seguito della fine della Guerra Fredda, che l'ha imbrigliata in una prospettiva più continentale ("Mitteleuropa"), che ha segnato lo spostamento dello scenario politico più a nord, dove a farla da padrona era la regione atlantica.

Quindi, riformulare il concetto di Mediterraneo, riappropriandosi delle sue tradizioni, della sua storia e della sua diversità, significa per i paesi europei acquistare una nuova autonomia rispetto alla tradizione atlantica, sulla base di una forte "resistenza" ad un certo tipo di politica che pare essere in grado di imporsi solo con l'uso delle armi. Inoltre, questo ritorno implica anche una nuova sfida alla democrazia europea, proposta dalle migrazioni: creare una nuova cittadinanza "mediterranea" basata sulla concessione di ulteriori diritti, oppure, al contrario, soffermarsi ad una modalità di integrazione, fondata su una continua tensione tra inclusione economica ed esclusione politica.

In questo senso, quindi, un ritorno al Mediterraneo racchiude una ritrovata fiducia nella democrazia europea e alla sua capacità di espandersi e reinventarsi. Essa, infatti, è chiamata ad affrontare una prova totalmente nuova, attraverso contenuti, linguaggi, e politiche di vecchio stampo, ma di nuova riformulazione.

Infine, concludo con una citazione, che riassume, a mio avviso, quale sia il percorso che l'Europa deve intraprendere per tornare a diventare autorevole nel panorama politico, forte di tutte le sue componenti, anche quelle alle quali ora come ora si contrappone. Essa è stata inserita da uno dei maggiori intellettuali del secolo scorso, Serge Latouche, all'interno di un saggio sulla questione di una possibile strada alternativa, dal titolo "La voce e le vie di un

mare dilaniato", nel quale egli si mostra disilluso nei confronti della possibilità concreta che l'Europa riesca a vincere "la sfida mediterranea"¹³⁷, ma le concede comunque una possibilità di riscatto a patto che essa riesca "per affermare e rafforzare la sua differenza (...), (a) ricollegarsi alle sue radici premoderne e precapitaliste, come la visione mediterranea, e (a) ritrovare la sua parentela con il versante orientale e ortodosso che è sempre rimasto ai margini."¹³⁸

Latouche afferma: " *Questo progetto di una via europea originale – di cui l'abbozzo di Costituzione europea non può purtroppo considerarsi una tappa ma è piuttosto un contro-modello – è senza dubbio utopico, ma è necessario, forse, per il futuro dell'Occidente e per quello del mondo. A ogni modo, la vecchia Europa ha qualche possibilità di inventarsi un'identità giovane e di far nascere un futuro sostenibile solo se si ricollega al suo passato premoderno*".

139

¹³⁷¹³⁷ S. Latouche, *La voce e le vie di un mare dilaniato*, in AA.VV., *L'alternativa Mediterranea*, a cura di F. Cassano e D. Zolo, Feltrinelli, Milano, 2007, p.122

¹³⁸ Op. cit. p.123

¹³⁹ Ibidem

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI, SAGGI e RIVISTE:

- BASOSI, D., *Finanza e petrolio*, ed. StudioLT2, Milano 2012.
- BRAUDEL, F., *Il Mediterraneo. Lo spazio e la storia, gli uomini e la tradizione*, Bompiani, Milano 1987.
- BRAUDEL, F., *Memorie del Mediterraneo*, Bompiani, Milano 1998.
- BONO, S., *Un altro Mediterraneo*, ed. Salerno Editrice, Roma 2008.
- BUZAN, B., et al., *Security. A new framework of analysis*, Boulder and London: Lynne Rienner, 1998.
- CASSANO, F., *Necessità del Mediterraneo*, in *L'alternativa Mediterranea*, a cura di CASSANO, F. e ZOLO, D., ed. Feltrinelli, Milano 2007.
- COLARIZI, S. e MARTINOTTI, G., *La memoria e il tempo. Dal basso medioevo all'età contemporanea. Il secolo XX e le prospettive del secolo XXI*, vol. III, a cura di CANTARELLA, E. e GUIDORIZZI, G., ed. Mondadori Education S.p.A, Milano 2006.
- COLOMBO, E., *Confinando ovvero la fabbrica dell'Altro*, in *Servitium III*, n.133, 2001.
- DI NOLFO, E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, ed. Laterza, Bari, 2007.
- EMMERS, R., *Contemporary Security Studies*, a cura di COLLINS, A., ed. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- FOCARELLI, C., *Diritto internazionale I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, ed. CEDAM, Lavis 2012.
- GALLINA, A., *La mobilità migratoria nell'area euro mediterranea*, in *L'alternativa Mediterranea*, a cura di CASSANO, F. e ZOLO, D., ed. Feltrinelli, Milano 2007.

- LATOUCHE, S., *La voce e le vie di un mare dilaniato*, in *L'alternativa Mediterranea*, a cura di CASSANO, F. e ZOLO, D., ed. Feltrinelli, Milano 2007.
- MAALOUF, A., *Les identités meurtrières*, Grasset & Fasquelle, Paris 1998 ; tr. It. *L'identità*, Bompiani, Milano 2002.
- TREVISAN SEMI, E., *Le diaspore. Esempi storici e modelli interpretativi*, ed. Il Ponte, Merifor, 2008.
- ZOLO, D., *La questione mediterranea*, in *L'alternativa Mediterranea*, a cura di CASSANO, F. e ZOLO, D., ed. Feltrinelli, Milano 2007.

ARTICOLI, RIVISTE ed ELABORATI ON LINE:

- BOTTE, L., *La politica comunitaria in tema di immigrazione*, 2007 (pubblicato: ottobre 2007, consultato: dicembre 2014). Disponibile all'indirizzo:
http://www.cestim.it/sezioni/tesi/tesi_botte_politica_comunitaria.pdf
- CAMPESI, G., *Frontex e i paradossi della retorica umanitaria*, in *ScienzaePace*, 2014 (pubblicato: febbraio 2014, consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo:
http://scienzaepace.unipi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=161:frontex-e-i-paradossi-della-retorica-umanitaria&catid=33:articoli-f
- CANCELILA, R., *Il Mediterraneo, storia di una complessità*, in "Mediterranea - ricerche storiche", vol. 13; (2008). Disponibile all'indirizzo:
http://www.academia.edu/4385407/Il_Mediterraneo_storia_di_una_complessita%3%A0_The_Mediterranean_Area_A_complex_History
- CARONE, A. et al., *Lampedusa, Frontex e la politica di sicurezza dell'UE nel Mediterraneo*, *Europae*, rivista di affari europei, 2013 (pubblicato: ottobre 2013; consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo:

<http://www.rivistaeuropae.eu/focus/lampedusa-frontex-e-la-politica-di-sicurezza-dellue-nel-mediterraneo/>

- COSENTINO, R. e FAMA, A., *Lampedusa sarà la nuova porta d'Europa*, La Repubblica, 2014 (pubblicato: novembre 2014; consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo: http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2014/11/18/news/niente_pi_soccorsi_per_gli_immigranti-99678600/
- DEL GUERCIO, A., *La tutela dei migranti nell'Unione Europea*, 2003 (pubblicato: 2003, consultato: dicembre 2014). Disponibile all'indirizzo: http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20080308110714.pdf
- FIORINI, A., *Frontex e le "mani sporche" dell'Unione Europea – Il rapporto di Human Rights Watch*, in Progetto Melting Pot Europa, 2011 (pubblicato: novembre 2011; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: http://www.meltingpot.org/Frontex-e-le-mani-sporche-dell-Unione-Europea-Il-rapporto.html#.VD4iO_l_uSo
- FRITES, M., *Frontex, Europa e immigrazione: c'è una politica comunitaria?*, in Le niùs, 2013 (pubblicato: novembre 2013; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: <http://www.lenius.it/europa-immigrazione-frontex/>
- LAMPUGNANI, L., *Immigrazione Marocco - Spagna: i muri di Ceuta e Melilla*, in International Business Times, 2014 (pubblicato: marzo 2014; consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://it.ibtimes.com/articles/63525/20140307/immigrazione-spagna-marocco-ceuta-melilla.html>
- LEONARD, S., *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*, 2011 (pubblicato: febbraio 2011; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf>
- MALAMOCCO, S., *FRONTEX PLUS nel Mediterraneo, per i profughi e immigrati al posto di Mare Nostrum: ma non sono due cose diverse? (da*

soccorso in mare a controllo delle frontiere) – La necessità di creare un corridoio umanitario – La vera questione di una politica che manca sui profughi e l'immigrazione – La proposta di un commissario europeo al Mediterraneo, 2014, in *Geograficamente, conservazioni e trasformazioni virtuose del territorio* (pubblicato: agosto 2014; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo:

<https://geograficamente.wordpress.com/2014/08/31/frontex-plus-nel-mediterraneo-per-i-profughi-e-immigrati-al-posto-di-mare-nostrum-ma-non-sono-due-cose-diverse-da-soccorso-in-mare-a-controllo-delle-frontiere-la-necessita-di-creare-un/>

- MAZZEO, A., *L'Europa avrà il suo muro anti-immigrati*, in *Insieme* (consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://comeravamo.insiemeragusa.it/node/870>
- MONTEFIORI, S., *Italia e Francia alla Ue: cambiare Schengen*, in *Corriere della Sera*, (27/4/2011).
- OTTAVIANI, J., *GenerationE, gli expat del Mediterraneo che "fuggono" ma sperano di tornare*, in *Il fatto quotidiano*, 2014 (pubblicato: novembre 2014; consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/24/generatione-gli-expat-mediterraneo-fuggono-sperano-tornare/1224170/>
- PACCIONE, G., *La falla del Frontex nel fronteggiare l'immigrazione nel Mediterraneo*, 2013 (pubblicato: novembre 2013; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: <http://www.diritto.it/docs/35659-la-falla-del-frontex-nel-fronteggiare-l-immigrazione-nel-mediterraneo>
- POTOSÍ, *Frontex e le frontiere dell'Europa*, in *neodemos.it*, 2010 (pubblicato: novembre 2010; consultato: ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: http://www.neodemos.it/index.php?file=onenews&form_id_notizia=45

- ROMITO, A., *Frontex: la gestione europea delle frontiere esterne*, 2011 (pubblicato: 2011, consultato: Ottobre 2014). Disponibile all'indirizzo: <http://tesi.eprints.luiss.it/6555/1/romito-tesi-2011.pdf>
- VASSALLO PALEOLOGO, F., *Nuove intese tra Italia e Libia - Ancora sulla pelle dei migranti*, in Progetto Melting Pot Europa, 2008 (pubblicato: settembre 2008; consultato: gennaio 2015). Disponibili all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/Nuove-intese-tra-Italia-e-Libia-Ancora-sulla-pelle-dei.html#.VMZP1P6G-So>.
- "Principio di solidarietà. Diritto dell'Unione Europea". in Enciclopedia online Treccani, (consultato: gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-solidarieta-diritto-dell-unione-europea/>
- "Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011", Publicaciones Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2011 (pubblicato : 2011, consultato : gennaio 2015). Disponibile all'indirizzo : http://www.apdha.org/media/Informe_FS2010-11.pdf

SITOGRAFIA:

- <http://frontex.europa.eu/> (Ottobre 2014)
- www.unhcr.org. (Dicembre 2014)
- <http://www.government.nl/ministries/venj/documents-and-publications/press-releases/2010/05/28/the-netherlands-deploys-naval-vessels-for-border-control-in-the-mediterranean.html> (Dicembre 2014)
- www.uaces.org (Dicembre 2014)

REGOLAMENTI e TRATTATI:

- Regolamento CE N. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione

operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; in Gazzetta Ufficiale, 25/11/2004.

- Regolamento UE N. 1168/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 recante modifica del Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; in Gazzetta Ufficiale, 22/11/2011.
- Regolamento CE N. 863/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati; in Gazzetta Ufficiale, 31/7/2007.
- Regolamento CE 1049/2001, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione; in Gazzetta Ufficiale, 31/5/2001.
- Regolamento UE N. 1052/2013 del parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur); in Gazzetta Ufficiale, 6/11/2013.
- Regolamento CE N. 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 (codice frontiere Schengen); in Gazzetta Ufficiale, 13/4/2006.
- Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo; in Gazzetta Ufficiale, 25/2/2003.
- Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema

d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II); in Gazzetta Ufficiale, 28/12/2006.

- Regolamento UE N. 604/2013 DEL del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione); in Gazzetta Ufficiale, 29/6/2013.
- Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ; in Gazzetta Ufficiale, 17/12/2007. Disponibile all'indirizzo:
https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_lisbon_treaty.pdf
- Titolo IV, Trattato CE, disponibile all'indirizzo:
http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/qcs/trattato_istitutivo.pdf
- Titolo V, TFUE, disponibile all'indirizzo:
<http://www.csm.it/Eurojust/CD/25.pdf>
- Decisione 2004/860/CE del Consiglio, del 25 ottobre 2004, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, nonché all'applicazione provvisoria di alcune disposizioni dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; in Gazzetta Ufficiale, 17/12/2004.
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Tempere del 15 e 16 ottobre 1999, in Bollettino UE 10-1999.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su Immigrazione, integrazione e occupazione, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 3/6/2003.
- European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid, MEMO /04/66, Brussels, 18 March 2004.

- Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 e del suo programma di lavoro. Disponibile all'indirizzo: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf
- Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, n. L 239; in Gazzetta Ufficiale, 22/9/2000.
- Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), disponibile all'indirizzo:
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Normativa/Protezione-Internazionale/normativa-internazionale/Documents/DICHIARAZIONE%20UNIVERSALE%20DEI%20DIRITTI%20UMANI.pdf> (Gennaio 2015)
- Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (1951) , disponibile all'indirizzo:
http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164240b80eeaac700012f/Convenzione_Ginevra_1951.pdf (Gennaio 2015)
- Conclusioni del Presidente del Consiglio Europeo di Bruxelles del 29/30 Ottobre 2009, doc. 15265/1/09 REV. 1,1 Dicembre 2009. Disponibile all'indirizzo:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2015265%202009%20REV%201>
- European Parliament "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas" COM (2004) 835. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0835&from=EN>

INDICE

La Fortezza d'Europa e il ponte sul Mediterraneo

ABSTRACT	3
INTRODUZIONE	13
1.	FRON
TEX:	
1.1 Che cos'è	18
1.2 Qual è il ruolo dell'UE	46
1.3	Evoluzio
ne del processo di armonizzazione delle frontiere	56
2. QUALI SONO LE CRITICITÀ:	
2.1 FRONTEX e la "securitizzazione"	68
2.2 Le responsabilità di FRONTEX	77
2.3 Ambivalenza operativa	87
2.4 L'impegno dei Paesi UE	98
2.5 L'esplosione del Medio Oriente	105
3. QUESTIONI APERTE:	
3.1 Questioni di "barriere"	110
3.2 Questione di "alternativa"	133
CONCLUSIONI	156
BIBLIOGRAFIA	163

