



Anno V, n. 2, 2015

Data di pubblicazione: 1° luglio 2015



## Democrazia & Sicurezza Democracy & Security Review

[www.democraziaesicurezza.it](http://www.democraziaesicurezza.it)  
[redazione@democraziaesicurezza.it](mailto:redazione@democraziaesicurezza.it)

**Direttore responsabile:** Salvatore Bonfiglio

Powered by



Roma TrE-Press

**Direzione e redazione:** c/o Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica  
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".  
Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011.  
ISSN 2239-804X

### **Comitato direttivo**

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)  
Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellòn - Condirettore)

### **Consiglio Scientifico**

Domenico Amirante, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

### **Comitato di redazione**

*Caporedattore:* Gabriele Maestri (con la collaborazione di Cristina Pauner Chulvi).  
*Osservatorio sulla normativa:* Valentina Fiorillo, Cristina Gazzetta, Massimo Rubechi.  
*Osservatorio sulla giurisprudenza:* Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova, Pamela Martino.  
*Osservatorio europeo e internazionale:* Mario Carta, Massimo Pellingra Contino, Laura Giobbi.  
*Osservatorio sociale:* Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.  
*Osservatorio degli operatori della sicurezza:* Valerio Sarcone, Francesco Soluri.  
*Recensioni:* Beatrice Catalo.



anno V, n. 2, 2015  
data di pubblicazione: 1° luglio 2015

## Indice

### Editoriale

*Inmigración y derechos humanos*

di Luis López Guerra

3

### Saggi

*The Impact of Counter-Terrorism Security Measures on Fundamental Rights*

di Rosario Serra-Cristóbal

17

### Note

*Il fenomeno migratorio: esercizi di definizione della grammatica giuridica internazionale*

di Cristiana Carletti

65

### Osservatori

Osservatorio sulla normativa

*Le misure di contrasto al terrorismo internazionale: contenuti e novità*

di Luca Di Majo

109

Osservatorio europeo e internazionale

*Politiche migratorie e UE: le risoluzioni del Parlamento e l'Agenda europea*

di Gabriele Maestri

115

Osservatorio sociale

*La famiglia nella prospettiva sociologica tra nuovi modelli, minacce e sfide*

di Michela Luzi

161

*L'Europa dopo gli attentati di Parigi: intervista a Farhad Khosrokhavar*

di Francesco Antonelli

187

*Towards a «Just and Comprehensive Peace in Palestine»: Interviewing Omar Barghouti*

di Pina Sodano

203



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

## Indice

### Recensioni

- M. Omizzolo, P. Sodano (cur.), *Migranti e territori. Lavoro diritti accoglienza*, Ediesse, Roma, 2015, pp. 472  
di Roberta Sorrentino 219
- F. Antonelli, E. Rossi (cur.), *Homo dignus. Cittadinanza, democrazia e diritti in un mondo in trasformazione*, WKI - Cedam, Roma - Padova, 2014, pp. XIII-146  
di Santina Musolino 227







anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

## Inmigración y derechos humanos

di Luis López Guerra \*

En los últimos años el Tribunal de Estrasburgo ha debido ocuparse de un considerable número de demandas en que se planteaba la alegada vulneración de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos derivada de prácticas restrictivas de la inmigración, particularmente expulsiones de inmigrantes y rechazos en frontera. Tales demandas se refieren tanto a supuestos de lo que se ha llamado inmigración económica (es decir, la búsqueda de mejores condiciones de vida y aún de la misma supervivencia, en los países europeos) como a casos de petición de asilo frente a los peligros para la vida e integridad física resultantes de las condiciones de violencia en los países de origen.

En consecuencia, el Tribunal ha dictado una serie de sentencias sobre esta materia, en las que viene a precisar los límites y condiciones que el Convenio impone respecto del ejercicio de los poderes y competencias de los Estados sobre esta materia. Sentencias especialmente relevantes

\* Universidad Carlos III de Madrid; juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Editoriale

por cuanto el Convenio y sus Protocolos no contienen muchas referencias a las cuestiones relativas a la inmigración y extranjería. Las disposiciones expresamente dedicadas al tema son el artículo 1 del Protocolo 7 que exige un procedimiento legal de expulsión para extranjeros legalmente residentes y el artículo 4 del Protocolo 4, que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros. Por otro lado, el artículo 5 del Convenio admite expresamente el internamiento de extranjeros para su expulsión.

La jurisprudencia del Tribunal viene así a establecer límites y obligaciones a la acción de los Estados en una materia tradicionalmente entregada al ámbito de discrecionalidad estatal, ámbito que ha debido ser reconocido por el Tribunal como punto de partida inicial. Valga señalar de entrada que, como el Tribunal ha declarado repetidamente, los Estados tienen derecho a controlar la entrada y estancia de extranjeros en su territorio y que el Convenio no reconoce un derecho a entrar en un país distinto del de origen ni a residir en ese país por quienes no sean ciudadanos (por ejemplo, *Vivaraahja c. Reino Unido*, de 1991). Y, en consecuencia, al no tratarse de un derecho “civil” en el sentido adoptado por el Tribunal, tampoco se encuentra protegido por las garantías procesales del artículo 6. En otras palabras, las autoridades nacionales no se encuentran, en principio y desde la perspectiva del Convenio, vinculadas por la exigencias de dicho artículo frente a demandas contra el rechazo o la expulsión de individuos no nacionales. En lo que se refiere a España, en varios casos el Tribunal ha inadmitido demandas de extranjeros que versaban sobre alegadas irregularidades en procedimientos de extradición, ya que tales procedimientos no se encontrarían protegidos por las garantías del artículo 6. En el caso *Monedero Angora contra España*, de



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

2008, el Tribunal además extendió esta inadmisibilidad a las demandas contra la ejecución de órdenes europeas de detención y entrega. En forma similar, el Tribunal ha afirmado reiteradamente que el Convenio no reconoce el derecho de asilo.

Los Estados miembros del Convenio disponen pues de un considerable margen de actuación en lo que se refiere a inadmisión y expulsión de extranjeros, especialmente si se encuentran en situación irregular. Sin embargo, la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Estrasburgo respecto de determinados derechos del Convenio, unida a la doctrina de las obligaciones positivas, ha supuesto que también en este ámbito se haya producido un aumento de la protección de determinadas categorías de extranjeros en situación vulnerable, y muy particularmente de solicitantes de asilo, que reducen la libertad de acción estatal. Podemos indicar varias dimensiones de esta protección.

Una barrera inicial frente a actuaciones arbitrarias de los Estados en esta materia es sin duda la que representa la jurisprudencia del Tribunal aplicando el artículo 4 del Protocolo 4 que prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros, que incluyen las llamadas expulsiones en caliente, esto es, las llevadas a cabo en la misma frontera, sin procedimiento alguno de identificación e individualización de las condiciones de la persona que intenta entrar en un país firmante del Convenio.

La doctrina del Tribunal se ha establecido fundamentalmente en sus Sentencias en los casos *Sharifi y otros c. Italia y Grecia* (2014) e *Hirsi Jamaa contra Italia* (2012). Particularmente ilustrativa de esa doctrina es la últi-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

## Editoriale

ma citada. En las circunstancias del caso, barcos de la Armada italiana interceptaron en aguas internacionales un barco procedente de Libia a punto de zozobrar, cargado de emigrantes de origen somalí y eritreo. Los emigrantes fueron trasladados a un barco de guerra italiano e inmediatamente devueltos a Libia. Varias docenas de estos emigrantes se quejaron al Tribunal de Estrasburgo que tal devolución, sin trámite alguno, les ponía en grave peligro de malos tratos no sólo en Libia sino también, caso de devolución, en sus países de origen. El Tribunal aceptó este razonamiento, pero además consideró, a la vista de las alegaciones de los recurrentes, que se había vulnerado la prohibición de expulsión colectiva. En efecto, e independientemente del número de afectados, muchos o pocos, esta prohibición supone que para proceder a la expulsión es necesario identificar al afectado, así como el conocimiento e individualización de sus circunstancias; una vez dentro de la jurisdicción de un país del Convenio, para proceder a una expulsión es necesario, para que tal expulsión no puede calificarse de colectiva, un trámite que suponga la precisión de las circunstancias de la persona afectada. Y el concepto del jurisdicción comprende no sólo el territorio internacionalmente reconocido del Estado, sino también aquellas áreas donde el Estado ejerza control y autoridad exclusivas, tales como embajadas o, como en el caso, barcos de guerra. Sin esa averiguación de las circunstancias individuales de la persona a expulsar, su rechazo y devolución debería ser considerada como dentro del concepto de expulsión colectiva, y por tanto, en violación del artículo 4 del Protocolo 4.

Pero no se trata sólo de que el Convenio prohíba las expulsiones colectivas, en el sentido indicado por el Tribunal. Pues éste, aun recono-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Editoriale

ciendo el ámbito de actuación de los Estados en una materia con profundas implicaciones sociales y económicas, establece también que la protección del Convenio se extiende también a supuestos de expulsiones individualizadas, en que los Estados adoptan decisiones en casos concretos y sobre la base de su Derecho interno. Pues efectivamente, tales expulsiones pueden suponer una violación de derechos sustantivos, particularmente en los ámbitos de la vida familiar y de la integridad física.

A este respecto, y como límite a la acción del Estado en este campo, en fecha temprana el Tribunal tuvo en cuenta el nivel de protección que resulta de los mandatos del Convenio y sus protocolos que prohíben la pena de muerte y los tratos inhumanos y degradantes. Estos mandatos se han interpretado no solamente como una prohibición al respecto a las autoridades estatales, sino también como un deber de esas autoridades de no facilitar o hacer posibles esos tratamientos por parte de autoridades de otros países. Ya en el año 1989, en un célebre caso, *Soering contra Reino Unido*, el Tribunal consideró que la extradición del demandante a Estados Unidos supondría una vulneración de la prohibición de tratos inhumanos o degradantes, ya que, de producirse esa extradición, el demandante corría el peligro de ser condenado a muerte en Estados Unidos y en consecuencia, verse sometido durante años, a la vista del sistema procesal norteamericano, a un situación de angustia incompatible con el mandato del artículo 2 del Convenio. La jurisprudencia posterior ha confirmado esta prohibición en supuestos de expulsión o extradición a países en que existiera un claro riesgo, no sólo de verse sometido a torturas o malos tratos, sino también, tras la aprobación de los protocolos 6



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Editoriale

y 13, a una eventual pena de muerte. En algún caso, además, se ha extendido tal prohibición a la expulsión de extranjeros que corrieran graves riesgo para su salud en sus países de origen debido a la falta de los necesarios cuidados médicos.

Con aplicación más amplia, la libertad de acción del Estado respecto de los extranjeros residentes en su territorio se ve también limitada como consecuencia indirecta del reconocimiento por el Convenio de otro derecho, el relativo a la vida privada familiar del artículo 8. El Tribunal ha conferido a este derecho un alcance que comprende el establecimiento y mantenimiento de relaciones familiares. Pues bien, la inadmisión de un extranjero, o su expulsión puede eventualmente suponer una vulneración del derecho a la vida familiar, cuando implica una injerencia injustificada y desproporcionada en el mismo. Desde luego, la jurisprudencia del Tribunal no establece que baste la mera existencia de vínculos familiares dentro de un país para garantizar, por así decirlo, el derecho de una persona extranjera a ingresar o a permanecer en su territorio. Pero la presencia y consolidación de esos vínculos puede convertir en desproporcionada la expulsión. Por ejemplo en el caso *Maslov contra Austria*, del año 2008, el Tribunal consideró que la expulsión de un menor búlgaro tras una condena penal, cuando esa persona había vivido en Austria desde sus primeros años, en el seno de una familia austriaca, habiendo perdido todo contacto con la sociedad búlgara y ni siquiera conociendo el idioma búlgaro, suponía una injerencia inaceptable y desproporcionada en la vida familiar. En un caso similar, *Jeunesse contra Holanda*, del año 2014, el Tribunal estimó también la presencia de una vulneración del derecho a la vida familiar en caso de expulsión. En este supuesto, la de-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

mandante había vivido, sin autorización administrativa, más de veinte años en Holanda, donde había establecido relaciones familiares estables con una persona con nacionalidad holandesa, y habiendo tenido dos hijos también de esa nacionalidad.

Para apreciar la proyección del derecho a la vida familiar sobre los límites a la expulsión de extranjeros puede hacerse referencia a un caso español de este tipo, la decisión en el caso *G.V.A contra España*, de 2014. En este supuesto, la demandante era una súbdita argentina que, tras una condena penal, fue objeto de una orden de expulsión, confirmada judicialmente. La afectada alegó ante el Tribunal que tenía una relación estable con una persona de nacionalidad española, con la que tenía una hija también de esa nacionalidad. El problema residía en que el padre estaba en la cárcel, y no podía hacerse cargo de la niña; la expulsión suponía pues, o que la hija quedaba excluida de todo contacto con su padre (quizás durante mucho tiempo) o que debía quedar en España en situación precaria y sin contacto con la madre. Lo que caracteriza este caso es que no fue resuelto por una sentencia del Tribunal (la cuestión quedó imprejuizada) sino por una declaración unilateral del Gobierno español, que reconoció la existencia de una violación del derecho a la vida familiar, anuló la orden de expulsión e indemnizó a la recurrente con una fuerte cantidad. Es, por cierto, una de las pocas ocasiones en que el Gobierno español se ha avenido a una solución extrajudicial.

Debe señalarse además que el Tribunal ha extendido la protección frente a expulsiones de emigrantes y refugiados incluso cuando se trata de expulsiones a países firmantes del Convenio, cuando existe, a juicio



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

del Tribunal, un peligro manifiesto de vulneración de sus derechos en el país de destino. Ello se ha producido con ocasión de la aplicación de las llamadas Reglas de Dublín. De acuerdo con estas reglas, adoptadas por los países de la Unión Europea y algunos otros, es el país de entrada en la Unión el que se responsabiliza de la situación de los inmigrantes y de la eventual concesión de medidas de protección. De esta forma, si se solicita el asilo en un país distinto del de entrada en la Unión, el solicitante es devuelto al país de entrada, para que se lleve allí a cabo el oportuno procedimiento.

Pues bien, dentro del ámbito de las Reglas de Dublín, el Tribunal, en varias ocasiones ha apreciado la existencia de vulneraciones de derechos del Convenio – particularmente de los derechos a la vida familiar y a no ser sometido a malos tratos- cuando un Estado parte ha procedido a la expulsión de un emigrante o solicitante de asilo al país de entrada en la Unión, cuando sus condiciones mínimas de vida en este último no estaban aseguradas. Tal fue el caso, por ejemplo, en la sentencia *MSS contra Bélgica y Grecia*, de 2011: la orden de traslado a Grecia del recurrente, emigrante afgano, dictada por las autoridades belgas fue considerada por el Tribunal como un atentado a su derecho (entre otros) a no sufrir malos tratos, debido a las lamentables condiciones de vida de los solicitantes de asilo en el país griego, que no alcanzaban un nivel mínimo aceptable de supervivencia. Grecia fue también condenada por el Tribunal en la misma sentencia, debido a la presencia de tales condiciones. En este supuesto, pues, el Tribunal aplicó el artículo 3 del Convenio, considerando que una situación de extrema pobreza y abandono de un solici-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Editoriale

tante de asilo no remediada por los poderes públicos representaba un tratamiento contrario al Convenio.

Una precisión ulterior de esta jurisprudencia (que vino a tomar en cuenta no sólo la situación individual de los emigrantes o refugiados, sino también su situación familiar) se expresó en la sentencia en el caso *Tarakhel contra Suiza* (2014). En este supuesto el Tribunal vino a elevar las exigencias derivadas de los artículos 3 y 8 del Convenio. En el caso, los recurrentes ante Estrasburgo eran una familia con hijos menores, que, en virtud de las Reglas de Dublín iban a ser reenviados a Italia por las autoridades suizas, vinculadas por tales reglas. El Tribunal, a la vista de las penosas condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Italia consideró que tal devolución constituiría un grave atentado a la vida familiar garantizada por el artículo 8 del Convenio, dadas las malas condiciones presentes en Italia al respecto, así como, a la vista de la presencia de menores, también una violación de la prohibición de malos tratos del artículo 3 del Convenio.

De esta forma, la ausencia de unas condiciones mínimas de vida en el país de destino ha venido a tomar cuerpo en la jurisprudencia de Estrasburgo como elemento a tomar en cuenta a la hora de aplicar los derechos del Convenio en casos de expulsión. Pero conviene además examinar otros aspectos de esa jurisprudencia en lo que se refiere a una materia particular: el tratamiento de los que solicitan asilo frente a los peligros para sus derechos que representaría la devolución a su país de origen.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Editoriale

Uno de estos aspectos, con proyección en España, se refiere a los mecanismos de protección de aquellos solicitantes de asilo, que aduzcan que la devolución a su país de origen les expondría a malos tratos por las autoridades, o incluso a riesgos para su vida. En estos supuestos, y desde su sentencia *Conka contra Bélgica*, del año 2002, el Tribunal ha establecido que, en caso de rechazo por las autoridades administrativas de la petición de asilo, si se inicia una reclamación judicial contra este rechazo, esa reclamación deberá tener efectos suspensivos automáticos sobre la expulsión. De otra forma, se correría el grave riesgo de que, aun cuando recayera en el futuro una sentencia judicial favorable al asilo, el afectado hubiera sido ya expulsado a su país de origen.

Tal fue la situación en el caso del año 2014, *A.C y otros contra España*. En este supuesto treinta saharauis habían solicitado asilo político en España, alegando haber sufrido encarcelamiento y malos tratos a raíz de diversos incidentes en el Sahara Occidental, y correr grave peligro de encarcelamiento y torturas caso de vuelta al país de origen, Marruecos. Las autoridades gubernativas denegaron la petición solicitada de protección, y los saharauis recurrieron por vía contencioso administrativa ante la Audiencia Nacional. Al tiempo, solicitaron que, en tanto se resolvía su recurso, se suspendiera la orden de expulsión contra ellos dictada por el Ministerio del Interior. Pero la Audiencia Nacional, si bien inició el correspondiente proceso judicial, no concedió tal suspensión: de forma que los recurrentes saharauis quedaban sujetos a la orden de expulsión a Marruecos en tanto se tramitaba el procedimiento judicial.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

Los recurrentes presentaron una demanda ante el Tribunal de Estrasburgo, invocando los artículos 2 y 3 del Convenio, ante el peligro de malos tratos y de riesgo para su vida caso de devolución, e invocando igualmente la falta de un recurso efectivo. Pues bien, el Tribunal primeramente ordenó a las autoridades españolas, como medida cautelar, que no efectuaran expulsión alguna en tanto se decidía sobre el caso; y posteriormente dictó sentencia apreciando que efectivamente, y vulnerando las previsiones del Convenio en su artículo 13, las autoridades españolas habían dejado sin protección efectiva los derechos de los recurrentes a no ser sometidos, siquiera fuera eventualmente, a tratamientos contrarios a los derechos del Convenio en sus artículos 2 y 3, esto es derecho al respeto a su vida y a no ser sometidos a torturas. Dados los indicios presentes en el caso, el Tribunal consideró que, en tanto se resolvía sobre el fondo de su petición, los tribunales españoles deberían haber adoptado la medida provisional de suspensión de la devolución de los recurrentes a Marruecos, ante el peligro razonablemente apreciable que podría sufrir su integridad física. Con ello, se venía a reconocer la necesidad de que los Estados prestaran no sólo una protección sustantiva (concediendo en su caso el asilo) sino también una protección procedimental, suspendiendo la expulsión en tanto resolviesen los tribunales sobre el caso.

En resumen, pues, a lo largo de su actividad jurisprudencial en materia de inmigración, el Tribunal si bien ha reconocido la gravedad de los problemas que plantea la inmigración masiva, y que corresponde a los Estados establecer los criterios para enfrentarse con esos problemas, y regular la entrada y residencia de no nacionales, también ha venido a



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Editoriale*

establecer que la aplicación de esos criterios a cada caso debe llevarse a cabo en el marco de los derechos reconocidos en el Convenio. Conjuntar ambos aspectos (la garantía de los intereses de los Estados, y el respeto a los derechos humanos) no es una opción política, sino una obligación resultante de la pertenencia al sistema del Convenio.







anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

# The Impact of Counter-Terrorism Security Measures on Fundamental Rights

What Constitutionalism and Supranational Human Rights standards offer to respond to the terrorist threat?\*

di Rosario Serra-Cristóbal \*\*

## 1. Introduction: Risks Threatening National Security

The issue of global risks has surfaced on every country's political agenda. Those risks include, for example, food safety risks, pandemics, global warming and other environment-related risks, financial crises,

\* This paper was elaborated within the R&D Group *PROMETEO: Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración. REMEDY-RIGHTS* (Ref. PROMETEO/2014/078).

\*\* Rosario Serra-Cristóbal is Professor of Constitutional Law at the University of Valencia (Spain) and has a Ph.D. in Law. She is a member of the Human Rights Institute of the same University, the International Association of Constitutional Law (IACL) and the Spanish Association of Constitutional Law (ACE).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

and terrorism. Concerns surrounding these issues generate a sense of insecurity that has to be addressed. The necessary steps may vary, but most of them are subject to the priority governments assign to securing both homeland security and the defense of the sovereign State. This is a challenge that no State can afford to face alone. As risks become increasingly global in nature, the strategic response to these must therefore be shaped at a supranational rather than national level. With this in mind, an effective international cooperation is required.

The problem is that, for reasons of domestic security, many governments adopted measures that, although designed to safeguard such interest, were not innocuous. Such measures simply resulted in the erosion and in some cases the infringement of fundamental rights. Ulrich Beck (2011, 5) states that governments sometimes react to global risks in a disproportional manner due to the fact that the political costs of failure are much higher than the political costs of overreaction.

To begin with striking a balance between human rights and security requires the analysis of a number of questions: Are those risks always clear? Are possible future risks overestimated? Are the actions that governments carry out to prevent those risks justified in every case?

We must analyze when State involvement is necessary in order to prevent further damage to other interests or rights. This intervention must be carried out without unduly prejudicing the rights and freedoms of citizens and, must always observe the rule of law. This has a major impact on everyday life. We must propose ways of striking such balance between ensuring security and safeguarding basic standards if we are to preserve our rights.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

Therefore, the struggle against terrorism, which precisely aims is specifically intended "to protect civil rights", may require the adoption of extraordinary measures that do not meet the minimum international standards for the protection of human rights<sup>1</sup>.

Examples of this conflict between national security and limits to citizens' rights would be find in the way in which countries reacted to the terrorist attacks of September 11, 2001 (9/11), the bombings in Spain on March 11, 2004 and in Britain on July 7, 2005, or more recently in the announced measures of European governments after the terrorist attack to *Charlie Hebdo* Magazine in Paris, on January 2015<sup>2</sup>.

From 2001, the terrorist attacks have created in the Western World a new perception of vulnerability that crystallized, especially in the United States, into a genuine necessity to increase homeland security through the fight against international terrorism which led to the adoption of measures which have generated considerable limitations to many rights and freedoms.

In Resolution No. 1368 (2001), the Security Council of the United Nations (UN) recognized that these attacks constituted a threat to international peace and security. Acting under the aegis of Chapter VII of the UN Charter, the Council adopted Resolution No. 1373 (2001), which

<sup>1</sup> On the different responses made in the fight against international terrorism after 9/11 see, among others, Roach (2014, 21-60).

<sup>2</sup> European leaders have begun looking for exceptional ways, including enhanced surveillance powers, to prevent international terrorism.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

urged all States to take measures to prevent the commission of terrorist acts, allowing a series of interventions that, over time, have hampered the establishment of a correct balance between the guarantees given by constitutional rights and national security. Indeed, many States prioritized security over civil rights, thus setting blatant limitations to the fundamental rights of citizens (e.g. extraordinary renditions, arbitrary deprivations of liberty and detentions, tortures, lack of public information, unfair trials, restrictions on freedom of expression, violation of privacy, targeted killings, etc.)

In the USA, Congress passed the *Patriot Act* and other bills such as the *Detainee Treatment Act* that included new counter-terrorism measures with unwelcome results vis-a-vis the traditional respect normally paid to constitutional rights. Since then, many detainees, when presumed to be terrorists, have been subjected to treatment that can be qualified as torture<sup>3</sup>, while others continue to be deprived of liberty even after many

<sup>3</sup> Several sources reported that numerous abuses of suspected terrorist prisoners occurred at Abu Ghraib, Guantanamo Bay, Bagram and at other such camps. Many of the details of this torture were not known until after the declassification of secret documents ordered by the Obama Administration in April 2009. Those documents contain recollections of terrible arrests and interrogations of those prisoners by the USA during the period between 2002 and 2005. A similar flood of accusations was made against the British secret service (MI6), for showing complicity with the CIA in the torture of suspected terrorists abroad. In late 2005, the CIA director reported to the White House the suspension of the interrogation program, although there is no confirmation that those practices have been completely abandoned. Since then, a new approach has been implemented, with a shift from detention and interrogation techniques towards an increase in the number of targeted killings (Goldsmith 2012, 21).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

years, some have been tried by military courts, and targeted killings have been ordered<sup>4</sup>. Despite the support that the counter-terrorism policy received from Congress, some of these practices have been brought before the U.S. Supreme Court. In a series of split-vote decisions, the Court ruled that those measures surpassed both the limits and the guarantees of rights enshrined in the Constitution. Some of the interventions authorized by the *Patriot Act* as part of the fight against Islamic terrorism were found to be excessive by the judges. (See, inter alia, *Boumediene et al. v Bush*, ruled on June 12, 2008, Revenga Sánchez 2008, 175-188. See also cases *Hamdi et al. v. Rumsfeld*, *Rumsfeld et al. v. Padilla*, and *Rasul v. Rumsfeld*).

Likewise, in 2001, the British Parliament enacted the *Counter-Terrorism, Crime and Security Act*<sup>5</sup>, which raised serious doubts with regard to its compatibility with the European Convention on Human Rights<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> In the last years of the Bush Presidency and with the new Obama Administration, security policies were reviewed. Every area of counterterrorism policy, including military commissions, military detentions, surveillance, black sites, interrogation, habeas corpus, and the like, were revisited. Obama kept those policies unable to change the functioning of the security structures overnight (it is not easy to implement major changes in National Security) until he had access to reserved intelligence information on such policies (Goldsmith 2012, 11-22).

<sup>5</sup> About this Act *vid.* Feldman (2005, 531-552).

<sup>6</sup> For instance, in *Gillan and Quinton v United Kingdom (January 12, 2010)* the European Court of Human Rights ruled that the stop and search power, permitted by Sections 44 & 47 of the Terrorism Act 2000 (UK), violated Article 8 of the European Convention. Those Sections authorised policemen to stop and search vehicles and pedestrians without reasonable suspicion within a broad geographical area for up to 28 days. (Ip 2013, 729)



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

Other countries also implemented aggressive counter-terrorism programs<sup>7</sup> or permitted the use of their airspace and airports for extraordinary rendition operations, authorizing the transfer—without due legal process—of detainees into the custody of a foreign government for purposes of detention and interrogation<sup>8</sup>.

Many of these measures were executed not only to prosecute criminals, but also to prevent futures attacks and combat the risk of terrorism. Among these (at times) preventive counter-terrorism actions, another great scandal made the headlines in 2013, due to the leaks of Edward Snowden, a former US National Security Agency contractor<sup>9</sup>. The NSA

<sup>7</sup> For instance, the Report of the Open Society Foundations “Counterterrorism and Human Rights in Kenya and Uganda: The World Cup Bombing and Beyond”, published in 2013, looks at how the governments of Kenya, Uganda, the United States, and the United Kingdom responded to the 2010 World Cup bombing in Kampala, Uganda. The counterterrorism actions that were activated after the bombing were characterized by human rights violations, including allegations of arbitrary detention, unlawful renditions, physical abuse, and the denial of due process rights.

<sup>8</sup> Regarding the cooperation of different States on extraordinary renditions, see Open Society Justice Initiative (2013).

<sup>9</sup> Edward Snowden revealed to a British newspaper *The Guardian*, together with other information, the existence of a secret program that allowed the NSA to enter directly into the servers of Google, Facebook, Skype, Microsoft and Apple, as well as to the Swift’s transfer service of bank data.

On September 28, 2013, *The New York Times* reported that since 2010, the NSA was using this information to develop individual profiles and draw interrelations among different social network users (*N.S.A. Examines Social Networks of U.S. Citizens*, in *The New York Times*, September 28, 2013). On July 31, 2013, *The Guardian* disclosed the existence of a system used by the NSA called XKeyscore, which allows, through the use of metadata, (who, when and where someone accesses an account or sends a message) the extraction and sorting out of information contained in emails and digital conversations, in addition



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

was authorized by President Bush (and later by Obama) and by Congress to put into place a program of widespread surveillance of the phone calls made by ordinary citizens as well as those made to suspected terrorists throughout the world. The leaks revealed that the NSA had been engaged in the mass surveillance of data of millions of citizens, and not only American citizens, but also foreigners, including senior officials from many States. This was justified on the grounds of national security. The NSA admitted this in front of a Senate Committee hearing, alleging that the information obtained was used for no other purpose than to safeguard homeland security.

Nevertheless, in January 2014, when faced with an international outcry in response to NSA's spying practices, President Obama stated that he would restrict the ability of intelligence agencies to gain access to phone records, and would ultimately remove data from governmental control. However, he went on to defend the need for data surveillance in order to guarantee State security. Except in emergencies, he would seek prior court approval each time an agency analyst needed to access telephone records. Obama added that he had explicitly forbidden the surveillance of the leaders of allied countries<sup>10</sup>. In March 2014 Obama's Administration was preparing a new legislative proposal with that objective<sup>11</sup>. Nevertheless, at

to that from internet browsers (Glenn Greenwald, *XKeyscore: NSA tool collects 'nearly everything a user does on the internet'*, in *The Guardian*, July 31, 2013)

<sup>10</sup> M. Lander and Ch. Savage, *Obama Outlines Calibrated Curbs on Phone Spying*, in *The New York Times*, Jan. 17, 2014.

<sup>11</sup> Charlie Savage, *Obama to Call for End to N.S.A.'s Bulk Data Collection*, in *The New York Times*, March 24, 2014.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

the beginning of 2015 President Obama presented a package of proposals that could result in less protection for citizens' data<sup>12</sup>. The issue is still open.

Regardless of the promised limitations to espionage and the announced guarantees, public concern is still entrenched, not simply because one foreign country is spying on another, but because several States are involved in the same activity. In fact, the press quickly revealed that the practice of mass data collection has, over the years, become common practice in intelligence-gathering communities worldwide<sup>13</sup>.

Furthermore, in Europe, after the series of terrorist attacks by individuals or small groups across different countries, governments are pressing for more powers to gather intelligence from modern means of communication like Internet sites, including social media<sup>14</sup>. They are calling for more authority to intelligence agencies to monitor communi-

<sup>12</sup> See The editorial board, *Still Waiting for Strong Privacy Laws*, in *The New York Times*, Jan. 14, 2015.

<sup>13</sup> See J. Follorou and F. Johannès, *Révélation sur le Big Brother français*, in *Le Monde*, July 4, 2013. S. Ackerman and James Ball, *Optic Nerve: millions of Yahoo webcam images intercepted by GCHQ*, in *The Guardian*, February 28, 2014. Europa Press, *CNI cooperated with the United Kingdom in the mass internet surveillance*, in *Público.es*, February 17, 2014. Gemma Galdón, *Espionage and human rights: the limits to intrusion of privacy*, in *eldiario.es*, August 4, 2013. Web version: [http://www.eldiario.es/turing/Espionaje-derechos-humanos\\_0\\_159934512.html](http://www.eldiario.es/turing/Espionaje-derechos-humanos_0_159934512.html).

<sup>14</sup> Germany wants to revoke the ID cards of those suspected of traveling to join jihadist groups. In France, there is now a debate about increased surveillance powers, through something of a French "Patriot Act". In Great Britain are debating on the same issues. And Spain is also amending its Criminal Code on International terrorism.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

cations. And the same is happening in Canada, where the Prime Minister introduced legislation that would greatly expand the role of the spy service, allowing courts to remove online postings and increasing police detention powers.

Against this background, many citizens ask themselves: To what extent am I being controlled? Can the State do this? If they collect my data and control my communications to prevent future risks, are these measures always justified in all cases? Are these risks clear or are they overrated? When are governments entitled to take such measures involving the limitations of my rights?

This will form the focus of this essay. Because, «history teaches that after the security crisis has passed, it generally becomes evident that there was not rational factual basis for sacrificing rights in favour of security needs» (Gross 2013).

## **2. How to Assess the Threat of Terrorism?**

One of the leading points is to analyze the capacity of the State to provide a timely and appropriate response to terrorism and other global risks. To maintain high security levels, it is necessary to adopt certain measures with the remit to restrict individual rights. However, a proportional balancing between those key interests (security and human rights) must be pursued. Security means protecting people's freedom in such a way that everyone can enjoy life without being threatened, but also without the fear of being continuously under surveillance or constrained. Are measures such as the maintenance of permanent terrorist



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

blacklists or the mass data surveillance proportional to the perceived level of danger from terrorist attacks?

Here, Rawls' reflections on the "rule of clear and present danger" theory may prove useful with regard to this question. This theory was used in relation to the possible limitations to freedom of expression, but also, may similarly be applied with regard to the need to limit other rights when faced with a "clear and present threat" (Rawls 1981, chapter XI). The U.S. Supreme Court used this when asserting, «in each case [Courts] must ask whether the gravity of the damage, reduced by its improbability, justifies such invasion of [free speech] and is necessary to prevent the danger»<sup>15</sup>. Therefore, the rule does not require that the damage is imminent, but that it is at least sufficiently widespread and probable. For Rawls (1981), what is indispensable is the need to specify more precisely the type of situation that can justify the restriction of freedoms. In addition, it is essential that it is an emergency situation in which a present or foreseeable threat of serious prejudice arises. Restrictions on the content of rights can only be imposed if this is necessary to prevent further and more significant, either direct or indirect, damage to these freedoms.

Thus, we must consider whether a greater interest exists (a clear risk) that justifies the limitation of certain individual rights. The intensity of the risk, the consequences in the event that the perceived danger occurs,

<sup>15</sup> Case *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 in 510, cit. 183 F. 2, in 212.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

and the probability of this happening, need to be evaluated. Low risk is not the same as “catastrophic” risk, with its serious and perdurable consequences. For instance, the probability of losing a large number of lives, as a result of a terrorist attack, can be considered to be a “catastrophic” risk (Weinstock 2011, 72).

It has been suggested that, in order to deal with those risks that threaten the global community, the employment of principles such as prevention, precaution, and anticipation is required, and also those of proportionality, justification, respect for the rule of law and accountability (Van Kempen 2013, 15-16). These features will be discussed at length below.

When combating a risk such as terrorism, it is necessary to assess whether there are specific objectives that justify intervention by the State. It should also gauge whether the means used in that struggle are proportional, and if they are truly required. For instance, time should be taken to consider alternative, less invasive solutions, or to calculate the consequences for particular individuals, groups or the society at large. Also one has to determine if there is a way to minimize the inevitable damage caused by counter-terrorism measures. Finally, an established deadline must be a requirement in addition to the periodic review of the maintenance of measures that restrict rights.

As Innerarity acknowledged (2011, 13), our main future discussions will revolve around the question of how we assess the risks and what behaviors we recommend as a consequence. This author suggests a democratic management of current existing risks. Other players also seek to express their viewpoints: social movements, civil society (Innerarity 2011, 19; Jáuregui 2011, 241). And, as Ulrich Beck states (2011,



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

29), «civil society's agenda is surrounded by the halo of human rights and global justice». As a result of global social participation in this realm, some documents have been adopted. The "Tshwane Principles" (2013)<sup>16</sup> set out detailed guidelines for those engaged in drafting, revising or implementing laws or provisions relating to the State's authority to withhold information on the grounds of national security or to punish the disclosure of such information. These persuasive principles are based on both, international and national law, standards and good practice. Or the "Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance", July 10, 2013, signed by more than 400 organizations and experts around the world<sup>17</sup>.

Conclusively, it is impossible to forget that both participation and fundamental rights are the basis of constitutionalism.

### **3. Human Rights Standards as a Limitation to Governmental Security Actions**

In every culture, fears may differ and governments can react to these in a variety of ways. The culture of fear, the need to ensure safety,

<sup>16</sup> The Principles have been drafted by 17 organizations and five academic centres throughout Africa, the Americas, Europe and Asia based on conversations and information provided by more than 500 experts from more than 70 countries, including government and former government officials and military officers, at meetings around the world over a two-year period.

<sup>17</sup> <https://en.necessaryandproportionate.org/text>.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

may vary, but in a global world, the trend is towards convergence. Global risk and the fear of such risks (such as terrorism) is an undeniable phenomenon currently occurring on a global scale and, one that involves fundamental rights, which calls for a supranational response. The point is that, as these risks have become globalized, so too has the need to create a “*ius commune*” or “global constitutionalism” to protect fundamental rights against preventive State action. It is crucial to establish international common standards for the protection of such rights.

That coincides with the theory of the existence of a “Global model of Constitutional Rights” (Möller, 2012). This theory argues that there is a coherent conception of constitutional rights in Europe and globally born as a result of a process. As Müller (2014, 74) wrote, «constitutional structures are both a result of (past) and a framework for (future) political struggle at a particular moment of international history and at the same time advance their own historical narrative linking the past, present and future of the respective international society». Global constitutionalism typifies the claim for the promotion of constitutional principles (such as checks and balances, democracy, human rights) in international law.

The concept of supranational rights has been present within the United Nations context and in Europe since the Second World War. As is well documented, following the war, and with the creation of the United Nations, the international community vowed never to allow such atrocities against mankind to happen again<sup>18</sup>. Human rights were considered

<sup>18</sup> In line with this view, Article 55 of the 1945 United Nations Charter provides that universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

to be central to achieving those aims, which prompted the adoption of an international bill of rights, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR, 1948). Despite the many weaknesses inherent in the system and the over-representation of some States within the UN, the fact remains that the UDHR constitutes a global reference document. The continuing posture of the Declaration and its permanent use reinforce its universal acceptance and the common understanding of human rights.

In Europe, —both within the EU and the Council of Europe—, the defense of rights, based on the common constitutional traditions of Member States, has been crucial to their institutional development<sup>19</sup>. Hence, the Preamble of the EU Charter of Fundamental Rights asserts: «Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; [...] This Charter reaffirms [...] the rights as they result, in particular, from the constitutional traditions and international obligations common to the Member States, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Union and by the Council of Europe and the case-law of

with no distinction with regard to race, sex, language or religion are conditions of stability and well-being that are necessary for peaceful and friendly relations among nations.

<sup>19</sup> Explicit references to fundamental rights did not exist in the European Treaties at the outset. The Maastricht Treaty (1992) introduced for the first time mention of such: «The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law» (art. F)



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights».

This is the perspective that aligns best with this paper. Supranational organizations such as the United Nations (with its Human Rights Committee), the Council of Europe (with the European Court of Human Rights) or the EU (in the remit of its Charter or Fundamental Rights and its Court of Justice) play an important role in the consolidation of a common standard of rights<sup>20</sup>. As stated above, a supranational strategy for human rights promotion is required when adopting measures against global risks and, in particular, in order to challenge existing counter-terrorism policies.

Certainly, another option for protecting rights against disproportionate counter-terrorism measures presents itself via domestic law, and moreover, through the coordination of national legal systems. Over time, domestic legislation and case law may influence the global framework. They can fertilize (*cross-fertilization*) other States whose legislators and courts imitate the policies of other countries. As noted by Hamai (2012, 1328), «judicial use of foreign law is a product of globalization of the practice of modern constitutionalism». Holding constructive dialogues among States produces fruitful exchanges of constitutional concepts (the migration and dissemination of ideas, dialogue, borrowing, legal transplants, etc.) (De Vergottini 2010, 56)<sup>21</sup> that shape the inception of comprehensive standards for the protection of rights. These standards

<sup>20</sup> In similar terms, see Petersman (2002, 621-650).

<sup>21</sup> On the “battle of metaphors” to refer to this phenomenon, see also Perju (2012, 1306).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

may act to limit State action justified on security grounds. It can be observed that in recent times, a favorable atmosphere for this mutual understanding among legal systems has been fostered. We must take advantage of this and continue to consolidate the adoption of universal guidelines for rights and freedoms. States may even share a minimum set of measures to protect human rights.

This interrelation is also possible among Constitutional/Supreme Courts and supranational courts (García Roca 2012, 183-224), or between two supranational courts, or among courts and human rights monitoring bodies<sup>22</sup>. In a multilevel system, it is likely that the degree of protection afforded to fundamental rights which can be guaranteed by one level (e.g. UN) does not attain the same level of protection that another level has developed and considers indispensable (e.g. EU or national level). This is where *cross-fertilization* assists in defining better standards for human rights protection. Of course, as highlighted by Kokott and Sobotta (2012,1024), it should be admitted that finding the correct balance between constitutional core values and effective international measures against terrorism is never an easy task.

The institutionalization of common standards with regard to the norms of human rights protection in supranational spheres could help, as affirmed by Burke-White (2004, 265), «to set a minimum floor of treatment for all citizens within the domestic policy». Therefore, providing a reasonable common standard for human rights protection against

<sup>22</sup> Garlicki uses the term “cooperation” to refer to the interrelations in a triangle where its three vertices are occupied by (1) the various national supreme or constitutional courts, (2) the CJEU, and (3) the ECHR. (Garlicki 2008, 509).



anno V, n. 2, 2015  
data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

counter-terrorism strategies could offer the basis for evaluating national and international policies.

#### **4. Some Steps in the Right Direction: Security from an International Human Rights Perspective**

Although many rights have been curbed as a result of the implementation of measures to safeguard national and international security, steps in the right direction have been taken with regard to the supranational framework. This involves attempting to understand security from a human rights perspective.

As indicated above, the UN, the Council of Europe and the EU operate based on the primacy of the individual over the omnipotent State and the safeguarding of democracy as key instruments in the effective promotion of international peace and security.

##### *4.1 Some Steps taken within the United Nations*

In the framework of the United Nations, the Security Council has gradually accepted the connection between upholding human rights and preserving international peace and security. For the first time, the Council, in its preamble to Resolution No. 1269 (1999), expressly referred to human rights in the context of counter-terrorism (Flynn 2007, 378). But, after the 9/11 attacks, new Resolutions (e.g. Res. 1373, 2001) were adopted and a Counter-Terrorism Committee was created (2001). The threat of



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

international terrorism at that time led to many States adopting counter-terrorism measures that were not conducive to respect for human rights, which provoked controversy among academia and social movements.

A new approach to human rights was later adopted, when the Security Council, under Resolutions No. 1456 (2003) and No. 1624 (2005) and subsequent resolutions, stressed that States needed to ensure that any measure taken to combat terrorism «complies with all of their obligations under international law, in particular international human rights law, refugee law, and humanitarian law».

Despite this, there still remain strong currents of opinion which hold that the human rights perspective is not duly anchored in the UN Security Council's agenda (Flynn 2007, 371).

The first initiatives were mainly taken in the UN Security Council. The General Assembly and the Commission on Human Rights, however, soon became increasingly involved in matters related to human rights and terrorism. The United Nations established a new approach towards terrorism when, in 2005, it created the office of Special Rapporteur assigned to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Moreover, in 2006 the General Assembly adopted the Global Counter-Terrorist Strategy<sup>23</sup>, which stated that «effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but complementary and mutually reinforcing». The strategy includes a set of proposals to ensure respect for

<sup>23</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006 (A/RES/60/288).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

human rights and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism. It also reaffirms that States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with their obligations under international law, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law.

The UN Human Rights Committee (UNHRC) has also dealt with several cases reflecting the need to strike a balance between fundamental rights and the counter-terrorism fight. For instance, on 31 March 2009, the UNHRC adopted its decision on the case of *A.K. and A.R. v. Uzbekistan* (CCPR/C/95/D/1233/2003). Terrorist bombings took place in Tashkent, the capital of Uzbekistan in 1999 and the Government accused the Islamic Movement of Uzbekistan of being behind these actions. In the investigation, A.K. and A.R. were arrested after the authorities discovered several publications and other written material on religious matters. The detainees were convicted of offences related to the dissemination of the ideology of the Islamic Movement of Uzbekistan. The Committee found that the Uzbek authorities based their actions on a perceived threat to national security, thereby not violating any of the stipulations of the International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR).

The UNHRC heard cases on arbitrary detentions (for example, see the case of *Al-Gertani v. Bosnia*, CCPR/c/109/D/1955/2010, concluded on 6 November 2013<sup>24</sup>). Similarly, the Committee clarified its position on tor-

<sup>24</sup> The applicant was a Sunni Iraqi who worked for Saddam Hussein. After fleeing the country, he stayed in Yemen under a different identity and then moved to Bosnia and



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

ture during the course of the *incommunicado* detention of a presumed terrorist (in the case of *Achabal Puertas v. Spain*, 23 May 2013, CCPR/C/107/D/1945/2010). The applicant, a presumed member of ETA, claimed to have been tortured during an *incommunicado* detention in 1996, during the course of which she was denied the right to be assisted by a lawyer or to communicate with her family. The Committee recalled its general comment No. 20 (1992)<sup>25</sup>, on the prohibition of torture or other cruel, inhuman or degrading punishment, in addition to its case law<sup>26</sup>, which establishes that denunciations of torture shall be investigated promptly, carefully and impartially by competent authorities and that appropriate actions must be taken against those found guilty.

Herzegovina where he was married and obtained Bosnian nationality. On May 3, 2009, the Foreign Affairs department decreed that the applicant be apprehended and placed under the custody of an Immigration Centre in Eastern Sarajevo until June 3, 2009. This decision was founded on him being a threat to the legal system, public order, peace and security of the State. After exhausting all domestic legal remedies, the applicant complained before the UNHRC. The Committee recalled that the notion of “arbitrariness” in a deprivation of liberty employed in Article 9, paragraph 1 of International Covenant on Civil and Political Rights is not to be equated with “against the law”, but must be interpreted more broadly to include elements of inappropriateness, injustice, lack of predictability, and due process of law. In this case, the author was never provided with the reasons or evidence that led the authorities to the conclusion that he was a threat to its national security or any specific explanation as to why he could not receive any information on this matter.

<sup>25</sup> *General Assembly Documents, 47<sup>th</sup> period of sessions, Supplement No. 40 (A/47/40)*, annex VI, sec. A, para. 14.

<sup>26</sup> See, for instance, Communication No. 1829/2008, *Benítez Gamarra v. el Paraguay*, Opinion adopted on 22 March 2012, para. 7.5.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

The Committee has also examined cases related to the placement of individuals on a suspected terrorist list (The case of *Sayadi and Vinck v. Belgium*, CCPR/C/94/D/1472/2006). Here, the Committee found that Belgium acted prematurely, and therefore wrongfully, in transmitting the authors' names to the Sanctions Committee before the conclusion of the criminal investigation into the authors' activities initiated by the State's Public Prosecutor, with adverse consequences for their freedom of movement, their honour and reputation, and which led to interference in their private life.

These represent only a few examples of the approach of the main UN bodies to the question this work is focused upon. But they show a trend when looking at ways to secure an adequate balance between human rights and the maintenance of security in the fight against terrorism.

#### *4.2 The European Court of Human Rights: a Longer Walk*

It is in Europe perhaps where the steps taken towards protecting rights in the counter-terrorism fight have been more visible. Europe has, unfortunately, a great deal of experience with terrorism even prior to the rise of al-Qaeda. Possibly this is a different type of terrorism and it may require additional or new measures to combat it. Nevertheless, the same principles of respect for human rights must be adhered to when dealing with the risk of international terrorism. Both the Council of Europe and the EU have produced rules and jurisprudence to that effect.

In the context of the Council of Europe, in 2002 its General Assembly adopted the Guidelines on human rights and the fight against terrorism. The guidelines seek to reconcile legitimate national security concerns



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

with the protection of fundamental freedoms within the context of the European system. Among these guidelines certain rules exist such as prohibition on arbitrariness and discrimination; prohibition on torture; regulation of surveillance; right to due process; prohibition on the death penalty; or provisions for the surveillance of a detainee's communications with legal representatives. A similar concern for rights in the fight against terrorism underlies the text of the European Convention on the prevention of terrorism (2005).

However, regarding these issues, the organization that has played a more crucial role is the European Court of Human Rights (ECHR). Its case law forms the human rights *acquis* followed by many European domestic courts and by other courts and human rights monitoring bodies around the world.

One of the best examples of the Court's approach in this field can be found in the *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* case on secret "rendition" operations, concluded on 13 December 2012 (Fabbrini 2013). This concerned the torture of an individual wrongly suspected of being involved in terrorist activities who was transferred from Macedonia to the US intelligence services. The US intelligence agents transported Mr. El-Masri to a black site in Afghanistan for the purpose of interrogation until they concluded that he was not involved in any terrorist activity and was returned to Albania. However, this did not occur until after several days of being repeatedly subjected to "enhanced" interrogations, submitted to severe beatings, stripped and sodomised. The ECHR found that by seizing, detaining and secretly transferring Mr El-Masri to the custody of US intelligence agents, Macedonia violated the prohibition of torture and inhuman and degrading treatment, the prohibition of arbitrary deten-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

tion, the right to a private life and a family life and the right of access to Court as stipulated under the European Convention on Human Rights<sup>27</sup>.

But the ECHR was also seized of other cases concerning the prohibition of torture and inhuman or degrading treatments during the detention of an alleged terrorist<sup>28</sup>. It recently held that keeping a convicted terrorist in solitary confinement during his first ten years of life imprisonment under poor conditions constituted inhuman or degrading treatment (*Abdullah Öcalan c. Turkey*, 18 March 2014). On procedural rights during the detention and trial of alleged terrorists, the ECHR found inadmissible infinite<sup>29</sup> or overdue<sup>30</sup> detentions. The Convention held that the detention of an individual for questioning merely as a part of an intelligence gathering exercise was not allowed, since the existence of a reasonable suspicion must be proven<sup>31</sup>; and it also recognized the right to be tried within a reasonable time<sup>32</sup> and the right to a fair trial<sup>33</sup>. The European Judges also

<sup>27</sup> Some other cases on extraordinary renditions are today pending before the ECHR.

<sup>28</sup> *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978; *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996; *Martinez Sala v. Spain*, 2 November 2004; *Öcalan v. Turkey*, 12 May 2005 (Grand Chamber); *Ramirez Sanchez v. France*, 4 July 2006 (Grand Chamber); *Frérot v. France*, 12 June 2007; *Andrey Yakovenko v. Ukraine*, 13 March 2014.

<sup>29</sup> *A. and others v. The United Kingdom*, 19 February 2009 (Grand Chamber).

<sup>30</sup> *Del Rio Prada v. Spain*, 21 October 2013.

<sup>31</sup> *Murray v. the United Kingdom*, 28 October 1994; *O'Hara v. The United Kingdom*, 16 October 2001.

<sup>32</sup> *Berasategi v. France*, *Esparza Luri v. France*, *Guimon Ep. Esparza v. France*, *Sagarzazu v. France* and *Soria Valderrama v. France*, 26 January 2012.

<sup>33</sup> *Salduz v. Turkey*, 27 November 2008 (Grand Chamber); *El Haski v. Belgium*, 25 September 2012.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

ruled against the prohibition of deportation or extradition whenever there is an actual risk of ill-treatment in another State<sup>34</sup>.

Worth noting is its case law on expressions or ideas that could allegedly support terrorism (*Falakaoglu and Saygili v. Turkey*, 19 December 2006; *Ürper and others v. Turkey*, 20 October 2009). Moreover, of special relevance are those cases where the Court has ruled on the measures taken by States in the fight against terrorism, confirming that they must respect human rights and the rule of law, and exclude arbitrariness and discriminatory or racist treatment<sup>35</sup>.

#### 4.3 *The European Union's Challenges to Terrorism*

At the EU level, the primary responsibility for designing the legal system and implementing it at a national level rests with each Member State. Notwithstanding this national competence, the EU has embarked upon the harmonization of legal systems in order to achieve greater efficiency in the fight against terrorism (Art. 29 Treaty of the EU)<sup>36</sup>. This be-

<sup>34</sup> *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996; *Saadi v. Italy*, 28 February 2008 (Grand Chamber); *Ben Khemais v. Italy*, 24 February 2009; *Labsi v. Slovakia*, 15 May 2012.

<sup>35</sup> *McCann and others v. the United Kingdom*, 27 September 1995; *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, 12 January 2010; *Nada v. Switzerland*, 12 September 2012 (Grand Chamber).

<sup>36</sup> A development of this cooperation can be found, along with others, in Art. 4 of Council Common Position of 27 December 2001, on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP); Council Decision of 28 November 2002, which establishes a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism (2002/996/JHA). See also Council Decision



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

came more noticeable following the 9/11 attacks, the true launch date for a structured EU counter-terrorism policy. Since then, European cooperation has made great progress in this field.

In any case, EU counter-terrorism policies have always attempted not to overlook fundamental rights, as the fight against terrorism must be adopted taking into account the framework of human rights as guaranteed by the European Convention of Human Rights, as they emerge from the common constitutional traditions to the Member States, as principles of Community law, and as held in the EU Charter of Fundamental Rights. Mindful of this, the Council Framework Decision, of 13 June 2002, on combating terrorism established that: «Nothing in this Framework Decision may be interpreted as being intended to reduce or restrict fundamental rights or freedoms such as the right to strike, freedom of assembly, of association or of expression, including the right of everyone to form and to join trade unions with others for the protection of his or her interests and the related right to demonstrate» (Recital No.10). Unfortunately, following this interpretation, there remains no provision in the said Framework Decision for the establishment of concrete actions to avoid damage to fundamental rights in the event of future terrorist threats.

A further step was taken with the adoption of the *EU Internal Security Strategy* (February 23, 2010), which sets out challenges, principles and guidelines for dealing with security issues within the EU. This Security

2003/48/JHA of 19 December 2002, on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP; Council Framework Decision, of 13 June 2002, on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

Strategy was based on the understanding that «it is thus vital that [it] be able to adapt both, to the needs of citizens, and to the challenges of the dynamic and global twenty-first century». The EU «must consolidate a security model, based on the principles and values of the Union: *respect for human rights and fundamental freedoms, the rule of law, democracy, dialogue, tolerance, transparency and solidarity*»<sup>37</sup>.

As stated in the Council's discussion paper on "EU Counter-Terrorism Strategy" (May 23, 2012), the international community needs guidelines to ensure that we not only build counter-terrorism capacity, but also ensure that the rule of law and human rights are inherent in counter-terrorism efforts (p. 10)<sup>38</sup>.

In 2015, immediately after the Paris attacks to *Charlie Hebdo* Magazine, European officials reacted pledging reinforced cooperation in the fight against terrorism. Among the proposals, one key issue to be dis-

<sup>37</sup> As part of the EU General Programme "Security and Safeguarding Liberties", a Specific Programme on Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks, were adopted for the period 2007-2013. The Council Decision of February 12, 2007 established for the period 2007 to 2013, part of the General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks (2007/124/EC, Euratom) See also, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", it proposes actions for implementing the strategy during the period 2011-14 /\* COM/2010/0673 final \*/

<sup>38</sup> Council of the EU, 9990/12. See also: Villy Søvndal is Denmark's foreign minister. Gilles de Kerchove is the EU's counter-terrorism co-ordinator. Ben Emmerson is the United Nations special rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, in "Counter-terrorism and human rights", *European Voice*, March 19, 2012.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

cussed is a proposal for EU states to share records of air passengers – or PNR – a measure that has been held up in the European Parliament over privacy concerns. Anyway, the recent terrorist shootings could spur new anti-terrorist measures. We hope they consider an adequate balance between security pursuit and individuals' rights.

In the realm of the EU case law, its judicial body —the European Court of Justice (ECJ)— has taken a number of actions in favor of the promotion of rights in the struggle against terrorism. In fact, the ECJ is a “newcomer” to the field of counter-terrorism law and other national security matters. The ECHR and other domestic constitutional courts are accustomed to facing national security crises and took their first decisions some decades ago. Cases brought before the ECJ are more recent and, due to the special features of the EU distribution of powers (national/supranational and inter-EU), playing the role of human rights monitoring body has increasingly become a difficult challenge, particularly when dealing with international terrorism.

Nevertheless, the ECJ always invokes the European common legacy on human rights and the rule of law. In the *Öcalan* case (C-229/05, 18 January 2007, First Chamber), the Court recalled: «The European Community is a community based on the rule of law in which its institutions are subject to judicial review of the compatibility of their acts with the Treaty and with the general principles of law which include fundamental rights. Individuals are therefore entitled to effective judicial protection of the rights they derive from the Community's legal order, and the right to such protection is one of the general principles of law stemming from the constitutional traditions common to the Member States [...] and in the European Con-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

vention on Human Rights». The Court recognised that while certain regulation can establish restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism in the cited cases, extra limitations can also be placed on member States.

The difficulty faced by the ECJ is the need to fulfil its human rights monitoring role with regard to EU law (not always with full jurisdiction over all issues <sup>39</sup>), while, at the same time, doing so without leaving aside the common standards stemming from State Constitutions, the ECHR case law and the EU international agreements and obligations. The *Kadi* case (ECJ, 2008)<sup>40</sup> is an example of constitutionalism in action in a transnational setting. The *Kadi* case is perhaps the most visible and interesting ECJ case regarding external relations in recent years. The Court essentially had to decide whether a UN Security Council Resolution should take precedence over EU law. This was not found on the grounds that the enforcement of that UN Resolution would constitute a clear and obvious violation of human rights. As argued by Kokott and Sobotta (2012, 1016), the Court's approach in this case could be characterized as a variation of the so-called 'Solange' concept.

<sup>39</sup> The ECJ has only indirect and limited jurisdiction on Common Foreign and Security Policy. From 1 December 2014 the European Court of Justice (ECJ) will have full jurisdiction over Police and Judicial Cooperation in Criminal Justice measures that were adopted before the Lisbon Treaty came into force (Exchange of information, anti-terrorist cooperation, extraditions/arrest, the fight against organised crime...).

<sup>40</sup> *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (ECJ, Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 September 2008).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

This concept was developed by the German Constitutional Court<sup>41</sup> and also applied by the European Court of Human Rights<sup>42</sup>. As such, this made it possible to witness the interaction between the different domestic and supranational bodies. Kadi was identified as a possible supporter of Al-Qaida by the UN Security Council and was sanctioned. The EU transposed this UN sanction by means of a regulation that Kadi then challenged before the EU Courts. Kadi had not been informed of the grounds for his inclusion in the list of individuals and entities subject to the sanctions stated. Therefore he had not been able to seek a judicial review of these grounds, and consequently his right to be heard as well as his right to effective judicial review had been infringed. The ECJ reviewed the lawfulness of the EU regulation transposing the UN resolution, arguing that the protection of fundamental rights forms part of the very foundations of the EU's legal order. In accordance with which, all EU measures must be compatible with fundamental rights. The *Kadi* case has been the foundation for further decisions made such as during *Kadi II*<sup>43</sup> and other cases.

<sup>41</sup> The "Solange" concept comes from the case *Solange I* (1974). Here, the *Bundesverfassungsgericht* decided to reserve for itself the right to review EU action *vis-à-vis* its conformity with national fundamental rights providing there was insufficient protection at EU level.

<sup>42</sup> The European Court of Human Rights followed comparable reasoning in its *Bosphorus* ruling (2005) where it chose to abstain from exercising control with regard to EU acts. The *Bosphorus* judgment was seen by many commentators as a compromise offer, inviting the Luxembourg courts to continue their human rights jurisprudence and preparing the ground for the EU to be bound by the ECHR. (Garlicki 2008, 528).

<sup>43</sup> Case T-85/09 *Kadi v. Commission*, 2010. Case Law confirmed by the ECJ in the Judgement of 18 July 2013, *European Commission, UE Council and United Kingdom v. Yassin Abdullah Kadi* Case (Joined cases C-584/10P, C-593/10P and C595/10P)



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

The ECJ has ruled on several occasions regarding the inclusion of individuals on lists of terrorists (terrorist blacklists). It found that «it is made clear that the names of persons, groups or entities can be kept on the list only if the Council reviews their situation periodically. All such matters must be open to judicial review»<sup>44</sup>. The ECJ has also ruled on cases concerning secret evidence (*Case C-27/09 P French Republic v. OMPI, 2011*<sup>45</sup>) and suspected terrorist activists, whereby it found that an individual must, in any event, be informed of the essence of the grounds leading to a decision (*case of ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 2013*)<sup>46</sup>.

## **5. Final conclusions: What Constitutionalism Offers to Mitigate Impairments on Civil Rights Resulting from Counter-Terrorism Measures?**

All of the various approaches described above represent alternative solutions in the right direction. Many of them relate to the prosecution of terrorist crimes, where human rights must be respected in relation to the perpetrators of such crimes. However, this perspective on human rights cannot be overlooked when counter-terrorism policies are adopt-

<sup>44</sup> See also in relation to the blacklisting of persons, groups or entities presumably involved in terrorism, *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof v. E and F*, 29 June 2010, C-550/09; *Bundesrepublik Deutschland v. B and D*, 9 November 2010, C-57/09 and C-101/09; *France v. People's Mojahedin Organization of Iran*, 21 December, C-27/09 P.

<sup>45</sup> Case C-27/09.

<sup>46</sup> Case C-300/11.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

ed to prevent terrorist attacks, when intelligence services fight against the terrorist menace, when preventive measures are implemented not only to prosecute terrorists, but also to avoid new incidents.

As previously mentioned, following 9/11, civil rights suffered major significant limitations in numerous countries as a consequence of the so-called “war on terror” aimed at preventing future attacks and mitigating the terrorist threat. Such measures include the wide scale control of the communications of millions of citizens, new limitations on freedom of expression and association to avoid terrorist apology (and particularly radical Islamist theories that support terrorism). They also involve highly restrictive border entry requirements for certain nationals, preventive and unfounded deprivations of liberty, the introduction of a blacklist of presumed terrorist groups or individuals to monitor them and control their movements, large scale financial control to prevent economic assistance for terrorist activities, stricter conditions for access to public information related to homeland security (including the broadening of the concept of State secret), increased (and often discriminatory) checks at airports, to cite but a few examples.

Against this background, constitutionalism offers several lessons that may assist in the search for the right balance between security and rights; lessons, which some supranational courts have started to use. These core lessons are as follows:

1. First, fundamental rights are an essential part of a democratic legal system and occupy a privileged position within it. This results in the prohibition of their infringement except when justified on the grounds



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

of general interest and with the limitation being proportionate to the perceived threat.

Consequently, it is imperative to determine which risks and threats to security, justify restrictions on human rights and under what conditions. The ECHR warned about the problem of overreacting to terrorism: «it is fully aware of the undeniable difficulties of combating terrorism—in particular with regard to obtaining and producing evidence—and of the ravages caused to society by this problem, but considers that such factors cannot justify restricting *to this extent* the rights of the defense of any person charged with a criminal offence»<sup>47</sup>. In doing so, it required that the nature of the particular threat must be demonstrated and the proportionality of the response be established.

We cannot deny that many restrictions on rights are imposed in pursuit of legitimate aims (national security, public safety, the fight against international terrorism...), and sometimes they are the result of obligations derived from UN Security Council Resolutions or other international agreements. However, the ECHR held “an interference” (on rights) will be considered “necessary in a democratic society” for a legitimate aim if it answers a “pressing social need” and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued and if the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”<sup>48</sup>. And it added that «for a measure to be regarded as proportionate and as necessary in a democratic society, the possibility of recourse to an alter-

<sup>47</sup> Case *Hulki Gunes v Turkey*, 19 June 2003, para. 90. See also case *Klass v. Germany*, 6 September 1978.

<sup>48</sup> Case *Nada v. Switzerland*, 12 September 2012, para. 181.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

native measure that would cause less damage to the fundamental right at issue whilst fulfilling the same aim must be ruled out»<sup>49</sup>.

As such, the Court has taken into account the fact that the threat of terrorism may be particularly serious at the time of the adoption of the resolutions prescribing sanctions. However, with the passage of time, the maintenance or even reinforcement of these types of measures over must be explained and justified convincingly<sup>50</sup>.

2. Secondly, even in exceptional circumstances, there is a minimum level of respect for fundamental rights that cannot be transgressed. Within constitutions, the State of emergency refers to a regulated situation whereby extended powers are conferred upon authorities in order to confront a threat to the stability of public institutions, the rights of citizens or other general interests. However, the declaration of emergency requires the concurrence of certain circumstances, the intervention of Parliament, its temporal limitation and, more importantly, the identification of those rights that could be limited and the extent of such limitation. The statutory definition of the state of emergency is precisely aimed at guaranteeing fundamental rights and ensuring that the State cannot abuse this and render the most essential part of the Constitution ineffective.

The risk of terrorism has shown that constitutional texts are not prepared for emergencies such as international terrorism. We are faced with a type of terrorism that stems from unknown places, is practiced by sub-

<sup>49</sup> Case *Nada v. Switzerland*, 12 September 2012, para. 183 (previously in *Case Glor*)

<sup>50</sup> Case *Nada v. Switzerland*, 12 September 2012.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

jects that can be found anywhere in the world, and uses new mechanisms through which to act (De Vergottini 2004, 24). Perhaps the Spanish Constitution is of the few that provides an individual suspension of rights for persons under investigation for belonging to terrorist organizations, albeit always accompanied by a judicial warrant and constitutional guarantees (Art. 55.2 Spanish Constitution). It is a provision designed to combat domestic terrorism (ETA), but it may also refer to any other type of terrorism.

The 9/11 attacks (as well as the Madrid and London bombings) created a type of “global state of emergency” which prompted the adoption of extraordinary measures. Many States around the world turned to the regulation of specific emergency regimes (state of emergency) to respond to the threat of terrorism<sup>51</sup>. In other States, as in the majority of European States, a raft of emergency laws has not appeared. In both cases, the adoption of counter-terrorism policies implied a restraint on individual rights. Since most civil rights may be derogated not only in times of public emergency, but also in normal circumstances, the law offers authorities the possibility to restrict the scope of rights or their exercise on account of national security interests. Some instruments of international human rights contain provisions outlining permissible derogations in times of genuine public emergency. Indeed, Art. 15 of the European Convention of Human Rights allows States to adopt measures derogating from their obligations under the Convention «in times of war or other public emergency threatening the life of the nation», «to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that

<sup>51</sup> Ibidem 18-20.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

such measures are not inconsistent with its other obligations under international law».

In the “war” on terror, will recourse to Article 15 become more frequent (Warbrick 2004, 1007). The ECHR addressed derogations in several British and Irish cases<sup>52</sup>. Following the Al-Qaeda attacks, the government considered that the United Kingdom was a particular target for terrorist attacks, such as to give rise to a “public emergency threatening the life of the nation” within the meaning of Art. 15 ECHR (derogation in time of emergency). The government believed that the threat came principally from a number of foreign nationals present in the United Kingdom, who were providing a support network for extremist Islamist terrorist operations linked to Al-Qaeda. The United Kingdom considered that it was necessary to create an extended power permitting the detention of foreign nationals as they could represent a risk to national security. The European Court recognized «a State could not be expected to wait for disaster to strike before taking measures to deal with it», but in that case found that the derogating measures had been disproportionate in that they had discriminated unjustifiably between nationals and non-nationals when only the latter group had been detained (*A. and others v. the United Kingdom*, 19 February 2009).

The derogation is narrowly drawn in the European Convention and cannot affect Articles 2, 3, 4.1 and 7 of the Convention<sup>53</sup>. It is important

<sup>52</sup> *Lawless v. Ireland*, 1 July 1961; *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978; *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, 26 May 1993.

<sup>53</sup> Article 4.2 the International Covenant on Civil and Political Rights also prohibits the suspension of a large number of rights even during a state of emergency.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

to limit this exceptionality, because *per se* any situation of exceptionality is not beneficial to human rights. Moreover, there is always a risk that States may make use of the security argument with a view to securing other interests they may have, thereby neglecting fundamental rights.

This supranational law or other constitutional provisions in “times of an emergency” can be used as a model when defining counter-terrorist strategies within any legal system. It is necessary to highlight the fundamental limits to State power in times of an emergency. This is the only way to ensure an effective and efficient protection of human rights and avoid abuses.

3. Thirdly, the rule of law constitutes another core lesson drawn from constitutionalism, which is of significance to fundamental rights. Any action concerning rights must be executed under the law. That implies that any counter-terrorism action impacting on civil rights has to be adopted in accordance with the law. A democratic State governed by the rule of law is required to evaluate the legitimacy of adopting certain measures when on the threat of terrorism exists and to exercise power respecting due rights’ guarantees and observing legal requirements (e. g. a judicial warrant when the law so requires).

The effectiveness of the rule of law is linked to the principle of accountability of public authorities (both judicial and political). Judicial accountability enables courts to check whether counter-terrorism actions observe the duty to respect human rights as ruled by law. Political accountability refers more to the obligation to explain the reasons behind a State’s actions and policies.

Both types of accountability are, sometimes, difficult to ensure as far



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

as counter-terrorism issues are concerned due to the opacity of the actions of the intelligence services. The work of the intelligence services and the counter-terrorist instruments used require secrecy. Constitutions do not dictate that homeland security issues must be publicized. Secrecy allows certain sources, missions, events, or identities not to be disclosed to those who could make use of that information in order to act against the interests and safety of the State. The problem is that if we are not informed, it is difficult to supervise State activity and to require officials to be accountable. Finding a way to make these activities subject to normal democratic controls becomes a challenge. To solve this, key democratic principles such as transparency and accountability must be effectively put into action in order to secure human rights when policies are adopted in the case of threat (Cole et al. 2013).

In that context, one must remember the ECHR's decision on the *El-Masri* case quoted above, where the Court cautiously stated the right of the victim and of citizens to be informed of the abuses committed by governments in the field of national security. Such a ruling becomes a precedent for future cases setting human rights themselves as limits to governmental actions when dealing with counter-terrorism. It partially tears down the wall of impunity of unlawful arrest or the extraordinary measures adopted on behalf of the counter-terrorism fight.

4. Fourthly, civil rights impose obligations on the State, which are both negative and positive. The constitutional right to security entitles people to be protected by the State, since citizens are unable to provide this for themselves. Against the threat of terrorism, people may expect policies to be adopted which act to make them feel more secure. In responding to this duty, different counter-terrorism strategies have been



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

adopted both at the national and supranational levels, as previously explained under point 4. However, here it should be stressed that security should not be attained at the expense of unjustified restraints on other freedoms. We should remain mindful of the fact that security means protecting people's freedom in such a way that everyone can enjoy life without feeling threatened, but also without the fear of being continuously subjected to constraints on civil rights, especially when counter-terrorism preventive measures may appear to be disproportionate.

With regard to this, many voices have called for a different security approach. Various expressions were coined to describe the types of actions States should deploy to mitigate global risks and to understand what security entails: cooperative security, collective security, sustainable security, human security or 3D security (that is, security through Defense, Diplomacy and Development). My point is that it would be necessary to add another "D" to this concept: "D" for "*Derechos*", "*Droits*", or "*Diritti*", or in English - "R" for "Rights", thereby adding respect for human rights to the concept of security in addition to other elements.

5. Finally, the fifth lesson of constitutionalism is as follows: as has been the case for quite some time now, the scope of fundamental rights is no longer an internal matter reserved to national sovereignty. Human rights reach beyond State borders and their protection constitutes a supranational issue.

As Garlicki (2008, 510) commented on human rights, «more and more rules, principles, and standards are incorporated in international law instruments and become universally binding all over the world». This dissertation comes down strongly in favour of this process. It appeals for a



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

constitutionalization of rights in the global sphere, constitutionalization in the broadest sense<sup>54</sup>, as a normative process in international society.

In the case of the terrorism risk, since this has become a global issue, a global response is required in the form of a supranational strategy of human rights promotion. Multilateral dialogues among different countries could form part of the solution, but what is especially desirable is the establishment of a "*ius commune*" or a "constitutionalism" of fundamental rights as a limit to governmental actions. In order to achieve this, international courts, —such as the ECHR or the ECJ—, or human rights monitoring bodies —for example the UNCHR— play a key role. This essay demonstrates how each of these, within its own field of competence, has taken steps aimed at protecting civil rights when counter-terrorism measures were adopted. A large number of cases have been quoted where such bodies set basic standards for rights, impose limits to authorities and strike a balance between rights and security. On initial inspection, their approaches to these issues seem to be parallel.

Therefore, it is essential to keep the human rights dimension firmly within the fight against terrorism and other global risks. There is no doubt that challenges remain in the development of human rights within the context of managing terrorist threats and in their supervision by courts (accountability). Human rights monitoring bodies and supranational courts are well placed to support rights and liberties when legitimate goals do not exist. They continue to review whether a particular in-

<sup>54</sup> This expression of *constitutionalization* in the wider sense is proposed by Thomas Müller (2014, 97).



anno V, n. 2, 2015  
data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Saggi*

interference on personal freedoms is necessary and proportional to an alleged legitimate objective. In their case law they clarify the grounds by which the State may restrict rights when responding to the threat of terrorism.

The existing tension between national security policies and human rights interests will always remain. Nevertheless, a human rights-sensitive response to the risk of terrorism does not appear to be irreconcilable with the safeguarding of security.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

## Bibliography

Beck, U. (2011), *Convivir con el riesgo global*, in Innerarity, D. and Solana, J., (eds.) (2011), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales [Living with global risk, in The Endangered Humanity: Govern Global Risks](2011)*, Madrid: Paidós.

Burke-White, W. (2004), *Human Rights and National Security: The Strategic Correlation*, in *Harvard Human Rights Journal*, 17.

Cole, D., Fabbrini, F., and Verdaschi, A. (eds.) (2013), *Secrecy, National Security and the Vindication of Constitutional Law*, Northampton: Edward Elgar Publisher.

De Vergottini, G. (2004), *La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuestas de las democracias al terrorismo [Difficulties in the coexistence between liberty and security]*, in *Revista de Derecho Político*, 61, pp. 11-36.

De Vergottini, G. (2010), *Más allá del diálogo entre tribunales. Comparación y relación entre jurisdicciones [Beyond the dialogue between tribunals]*, Madrid: Civitas.

Fabbrini, F. (2013), *The European Court of Human Rights, extraordinary renditions and the right to the truth: Ensuring accountability for gross human rights violations committed in the fight against terrorism*, in *Human Rights Law Review*, October.

Feldman, D. (2005), *Terrorism, Human Rights and their Constitutional Implications*, in *European Constitutional Law Review*, 1(3), pp. 531-552.

Flynn, E. J. (2007), *The Security Council's Counter-Terrorism Committee and Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 7:2, pp. 371-384.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

García Roca, J. (2012), *El diálogo entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales en la construcción de un orden público europeo* [Dialogue between the European Court of Human Rights and Domestic Constitutional Courts], in *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, pp. 183-224.

Garlicki, L. (2008), *Cooperation of Courts: The role of supranational jurisdictions in Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6: 3-4, pp. 509-530.

Goldsmith, J. (2012), *Power and Constraint: National Security Law After the 2012 Election*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 45, pp. 11-22.

Gross, E. (2013), *The struggle of a Democracy Against Terrorism-Protection of Human Rights: The Right to Privacy Versus the National Interest—the Proper Balance*, in Martin Scheinin (ed.) (2013), *Terrorism and Human Rights*, Florence: European University Institute, pp. 525-607.

Halmai, G. (2012), *The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation*, in Rosenfeld, M. and András Sajó, A. (eds.) (2012), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* Oxford: Oxford University Press, pp. 1328-1348.

Innerarity, D., (2011), *Introducción: La humanidad amenazada* [Introduction], in Innerarity, D. and Solana, J., (eds.) (2011), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* [Living with global risk, in *The Endangered Humanity: Govern Global Risks*](2011), Madrid: Paidós.

Ip, J. (2013), *The Reform of Counterterrorism Stop and Search after Gillan v. United Kingdom*, in *Human Rights Law Review*, 14, pp. 729 et seq.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

Jáuregui, G. (2011) *La emergencia de un nuevo orden jurídico-institucional: el Estado y la Constitución de la era de la globalización* [The emergency of a new legal-institutional order], in Innerarity, D. and Solana, J., (eds.) (2011), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* [Living with global risk, in *The Endangered Humanity: Govern Global Risks*](2011), Madrid: Paidós.

Kokott J. and Sobota, Ch. (2012), *The Kadi Case- Constitutional Core Values and International Law-Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 32:4, pp. 1015-1024.

Möller, K. (2012), *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford Constitutional Theory.

Müller, T. (2014), *Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories*, in *Global Constitutionalism*, 3:1, pp. 71-101.

Open Society Justice Initiative (2013), *Globalizing torture CIA Secret Detention and Extraordinary rendition*, New York: Open Society Foundation.

Perju, V. (2012), *Constitutional transplants, borrowing and migrations*, in Rosenfeld, M. and András Sajó, A. (eds.) (2012), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* Oxford: Oxford University Press.

Petersman, E-U. (2002), *Time for a United Nations Global Compact for integrating human rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European integration*, in *European Journal of International Law*, 13, pp. 621-650.

Rawls, J. (1981), *The basic liberties and their priority*, chapter XI, University of Michigan.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

Revenga Sánchez, M. (2008), *Tipos de discurso judicial en la guerra contra el terrorismo a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso Boumediene c. Bush* [Judicial Speeches in counter-terrorism war], in *Pensar. Fortaleza*, 13, pp. 175-188.

Revenga Sánchez, M. (ed.) (2014), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Roach, K. (2014), *The 9/11 effect in comparative perspective: some thoughts on terrorism in Canada, Spain and the United States*, in Revenga Sánchez, M. (ed.) (2014), *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 21-60.

Van Kempen, P. H. (2013), *Four Concepts of Security—A Human Rights Perspective*, in *Human Rights Law Review*, 13 (1), pp. 1-23.

Warbrick, C. (2004), *The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights*, *The European Journal of International Law*, 15:5, pp. 989-1018.

Weinstock, D. M. (2011), *Riesgo, incertidumbre y catástrofe* [Risk, uncertainty and catastrophe], in Innerarity, D. and Solana, J., (eds.) (2011), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* [Living with global risk, in *The Endangered Humanity: Govern Global Risks*](2011), Madrid: Paidós.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Saggi

## Abstract

*The Impact of Counter-Terrorism Security Measures on Fundamental Rights: What Constitutionalism and Supranational Human Rights standards offer to respond to the terrorist threat?*

Global risks have prompted many States to implement policies aimed at preserving national security, in particular to combat terrorism. However, these measures have systematically violated fundamental rights. The central theme of this essay is to highlight the need to establish supranational standards of human rights protection in order to limit preventive national security policies that would otherwise infringe such rights. In order to achieve this, international courts or human rights monitoring bodies would play a key role, and the core lessons drawn from constitutionalism would help shape the response to such risks, particularly when it comes to finding the right balance between rights and security.

*Keywords:* security, national security, surveillance, counter-terrorism, human rights, global risks.









anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

# Il fenomeno migratorio: esercizi di definizione della grammatica giuridica internazionale

di Cristiana Carletti \*

## **1. Considerazioni introduttive: definizioni generali in funzione di una configurazione complessiva del fenomeno migratorio globale**

Nei numerosi contributi sviluppati e pubblicati sul fenomeno migratorio nel suo complesso, la componente giuridica riveste un ruolo importante, giacché le principali caratteristiche del fenomeno stesso nell'attuale contesto globale sono indubbiamente a fondamento delle politiche di gestione preventiva e contestuale, d'emergenza o ordinaria, delineate e poste in essere dagli Stati d'origine, di transito e di destinazione, ma anche e soprattutto della percezione in cui esso viene vissuto dalle popolazioni e dai suoi protagonisti principali: i migranti.

\* Professore associato di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

La migrazione può essere definita come la mobilità propria di una persona o di un gruppo di persone, all'interno dello Stato d'origine (*internal migration*, inclusiva delle ipotesi in cui il soggetto soste per un tempo minimo nello Stato prima di recarsi al di fuori dei confini territoriali - *step migration*) o, come accade più diffusamente, oltre i confini nazionali (*international/cross-border migration*, situazione che può far registrare anche episodi di *secondary migration*, ossia di spostamento della residenza nel Paese di transito o di destinazione prescelto). Essa può aver luogo a diverse velocità e dimensioni e interessare differenti soggetti (v. i *mixed flows*, che includono richiedenti asilo, rifugiati, migranti economici ed altri) che sono spinti da motivazioni diverse e complesse (*push-pull factors*, economici, sociali e politici) (Harvey, Barnidge 2007; Pinyol 2008; Trachtman 2009; Wihtol de Wenden 2013).

Il parametro quantitativo (*migrant flow*), che viene misurato in un arco di tempo ben definito (*migrant stock*), consente di delineare le caratteristiche tipiche del fenomeno con riferimento a un'area geografica ben precisa, come accade nel bacino Mediterraneo o nel quadro continentale europeo, adottando quale parametro di riferimento il numero delle persone che arrivano e che partono da un determinato Paese (*net migration/migratory balance*).

La migrazione può assumere una connotazione individuale, laddove il fenomeno abbia quali protagonisti persone che si muovono singolarmente o in quanto componenti di un'unità familiare e che provvedono ad auto-finanziarsi in tale processo (*individual migration*), a differenza della mobilità collettiva (*mass/collective migration*) che ha assunto di recente una dimensione "circolare" di lungo periodo (*circular migration*) (Triandafyllidou 2013), volta a produrre benefici diffusi soprattutto nel



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

settore lavorativo, sia per il Paese d'origine che per quello di destinazione. Il contatto con il Paese d'origine, peraltro, è tipico del fenomeno della diaspora, che coinvolge non soltanto i soggetti che si trasferiscono in altro Paese in quanto titolari di doppia nazionalità o per motivi familiari ma, appunto, per esercitare – spesso temporaneamente – la propria attività professionale.

In tale ambito, invero, è più frequente il riscontro di tipologie di migrazione supportate da una pianificazione di matrice governativa che, rispetto a quelle di natura spontanea (*spontaneous migration*), mirano ad agevolare la mobilità stessa (*assisted/facilitated migration*), la quale si tramuta in migrazione a fini lavorativi allorché l'obiettivo individuale e collettivo sia quello di stabilizzarsi in un Paese altro rispetto a quello d'origine e di svolgervi un'attività professionale in conformità alle regole sancite nella legislazione nazionale vigente di settore (*labour migration/labour migration agreements*) (Panizzon, Zürcher, Fornalè 2015). In simili situazioni può aver luogo anche il fenomeno della migrazione strumentale al ricollocamento della popolazione lavorativa conseguente al *vacuum* creatosi a seguito della mobilità interna e internazionale (*replacement migration*). Un peso specifico, inoltre, deve essere attribuito al fenomeno migratorio nella sua componente di genere: le donne si spostano più frequentemente a titolo individuale e a fini lavorativi, e sono più esposte a episodi di discriminazione e sfruttamento (*feminization of migration*).

La migrazione può configurarsi al contempo come un fenomeno dipeso dall'adozione di misure o azioni di natura coercitiva: il fattore causale è, in genere, una situazione di instabilità e di conflitto o anche un disastro naturale (*displacement*). Per quanto riguarda il primo caso, tuttavia, la mobilità della popolazione civile sul territorio talora è determinata intenzio-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

nalmente (*forced/internal-external displacement*), ed è qualificabile in tal caso, a eccezione delle ipotesi in cui sia motivata da ragioni militari imperative, come crimine di guerra<sup>1</sup>. È evidente che laddove la scelta sia intenzionale ma allo stesso tempo finalizzata alla protezione della popolazione civile, dunque assunta dalle competenti autorità governative, la migrazione forzata e la ricollocazione in altra parte del territorio o al di fuori dei confini territoriali non assumono il rilievo penale internazionale appena richiamato (*forced migration/resettlement-relocation*). In un momento successivo si potrà assistere alla ricollocazione iniziale, pur sempre a seguito di un ulteriore fenomeno di mobilità, in termini spontanei o in conseguenza dell'adozione di misure coercitive, con il supporto dello Stato d'origine o nel quadro di meccanismi di sostegno di matrice internazionale (*spontaneous/forced/assisted voluntary return/repatriation*).

Sotto il profilo giuridico, in ordine alla produzione di norme atte a regolamentare il fenomeno migratorio nel suo complesso, l'apparato materiale di riferimento è prettamente internazionale, sebbene in esso siano stati riformulati istituti già configurati sul piano nazionale che si declinano allora in correlazione ai principi e *standard* minimi a fondamento del diritto internazionale dei diritti umani (*international migration law*) (Maloney, Korinek 2011; Calamia, Di Filippo, Gestri 2012; Chetail, Bauloz 2014). Nella prospettiva istituzionale interna ciò si traduce nella creazione di un assetto istituzionale ben preciso, competente per la gestione del fenomeno migratorio in situazioni ordinarie e di emergenza, a

<sup>1</sup> V. art. 49, Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra (1949), e art. 85, Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra, relative alla protezione delle vittime durante un conflitto armato internazionale (1977).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

tutela dei soggetti di nazionalità altra che richiedono protezione e assistenza (*migration management*). Allo stesso tempo è quanto mai indispensabile che l'apparato governativo s'impegno per la definizione delle migliori strategie e programmi d'azione, riassunti nella conduzione della politica migratoria nazionale, nella sua componente multidimensionale e multisettoriale (*governance of migration*). Ciò implica, tra l'altro, la promozione di processi e di percorsi individuali e collettivi ad impatto inclusivo (*inclusion*) per la piena partecipazione dei soggetti alla vita economica, sociale, politica e culturale del Paese di destinazione, e integrativo (*integration*) per la garanzia del rispetto dei diritti e dei doveri di cui tali soggetti sono titolari e il correlato accesso ai servizi di base e al mercato del lavoro del Paese di transito o di destinazione – soprattutto a livello locale – in cui essi si sono collocati temporaneamente o permanentemente. Tale ultimo passaggio è estremamente importante, poiché si rivela funzionale per la reintegrazione culturale, economica e sociale nel Paese d'origine (*reintegration, cultural/economic-brain gain/social*).

## 2. La grammatica giuridica internazionale alla prova

In una dimensione prettamente giuridica, la complessa disciplina delle migrazioni internazionali è caratterizzata da una meticolosa attenzione terminologica, al fine di precisare il contenuto di alcune formule e vocaboli che spesso ricorrono nel linguaggio comune e che tuttavia assumono un significato specifico nel sistema normativo internazionale e, conseguentemente, nella fase di recepimento e attuazione dei principali strumenti convenzionali di portata internazionale e regionale sul piano domestico.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

La metodologia prescelta poggia sulla categorizzazione del fenomeno in base ai soggetti interessati a titolo individuale e collettivo, agli istituti giuridici che impongono l'individuazione di determinate competenze organiche al livello domestico e la configurazione di procedure *standard* e alle tipologie di fenomeni che hanno progressivamente contraddistinto le migrazioni internazionali<sup>2</sup> (Cutitta, Vassallo Paleologo 2006; Perruchoud 2007; Perruchoud, Tömölová 2007; Martiniello, Rath 2010; Opekin 2012; Rosenblum, Tichenor 2012; Oberoi, Taylor-Nicholson 2013; Rubio-Marín 2014).

## **2.1 La grammatica giuridica internazionale alla prova (*segue*): i soggetti individuali e collettivi quali protagonisti del fenomeno migratorio**

La condizione giuridica correlata alla permanenza stabile (*habitual/usual residence*) di un soggetto in un determinato territorio, quale parte di una comunità politica e sociale nonché titolare di diritti civili e politici, importa l'assunzione della nazionalità (*nationality/national*) dello Stato in cui il soggetto è nato o nel quale tale *status* è acquisibile per naturalizzazione (*birth/naturalization*)<sup>3</sup>. Ne discende che lo Stato stesso ha il

<sup>2</sup> La metodologia prescelta rinvia ad alcuni modelli elaborati sul tema dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*Glossary of Migration Related Terms*, 2010, [www.unesco.org/shs/migration/glossary](http://www.unesco.org/shs/migration/glossary)) e dall'European Migration Network (*Asylum and Migration Glossary*, 2010).

<sup>3</sup> V. Corte internazionale di giustizia, Caso Nottebohm (1955), che definisce la nazionalità «...a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

dovere di assicurarne la tutela anche quando il soggetto si trasferisce in via temporanea o permanente in altro Paese, garantendosi in tal senso la protezione diplomatica e consolare su base di reciprocità. Va precisato, tuttavia, che ben oltre tale assetto bilaterale, nel sistema giuridico internazionale sono stati formulati importanti standard volti ad essere recepiti sul piano domestico mediante l'adozione di una comune clausola relativa al trattamento nazionale (*national treatment*): ciò significa che i soggetti privi di nazionalità in un territorio altro da quello dello Stato d'origine debbono essere tutelati alla stregua della protezione che lo stesso Stato garantisce alla propria popolazione.

Sulla base di quanto premesso, dunque, si definisce straniero (*alien, foreigner, non-national, third-country national*) colui che è privo di uno *status* giuridico correlato alla compresenza di requisiti essenziali a fondamento della nazionalità/cittadinanza di un determinato Stato (*citizen, citizenship*) o del sistema dell'Unione europea (Gestri 2011).

È evidente che in tali circostanze si presuppone sempre che il soggetto goda della libertà di movimento (*freedom of movement*), comprensiva della mobilità entro i confini dello Stato di nazionalità/cittadinanza, del diritto a lasciare tale Stato e di farvi ritorno, ancorché la mobilità in paro-

existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties...the individual upon whom it is conferred, either directly by law or as a result of the act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring the nationality than with any other State». Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione dell'Aja su certe questioni relative al conflitto tra leggi sulla nazionalità (1930): «it is for each State to determine under its own laws who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

la sia stata disciplinata in modo specifico in un sistema regionale da parte degli Stati membri come occorso nel quadro europeo<sup>4</sup>.

In questa accezione si è progressivamente adoperato nel linguaggio comune il termine di migrante (*migrant*), in riferimento al soggetto che sceglie liberamente di muoversi per esigenze personali e non per motivi impellenti o costrittivi, a titolo individuale o insieme al proprio nucleo familiare, per raggiungere un altro Stato in cui poter beneficiare di migliori condizioni materiali e sociali per sé e per i propri cari (Cholewinski 2010; Vassallo Paleologo 2010). Chiaramente non si includono in tale accezione tutte le occasioni di mobilità caratterizzate da una collocazione temporanea e di breve durata in un altro Stato, a meno che, come si vedrà più avanti, la temporaneità sia il requisito essenziale richiesto al migrante per l'esercizio di un'attività professionale limitata nel tempo.

Nella generale ricostruzione del fenomeno migratorio, comprensiva della registrazione e valutazione dei dati sulla base della relazione tra ingressi ed allontanamenti misurati in modo costante e periodico (*total migration/net migration*), in merito alla condizione giuridica del migrante hanno progressivamente assunto rilievo alcune specifiche caratteristiche che attengono alla regolarità del fenomeno stesso di mobilità e alle cause principali che lo determinano.

Si può fare riferimento, ad esempio, alla cadenza dello spostamento dallo Stato d'origine a quello di destinazione, nel quale il migrante stabilisce la sua residenza abituale: se essa è ricompresa tra i tre e i dodici

<sup>4</sup> V. art. 13, §1-§2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948); art. 12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

mesi si parla di migrazione a breve termine (*short-term migration*), altrimenti se essa supera i dodici mesi, rendendo dunque pressoché permanente la collocazione nello Stato di destinazione, si tratta di migrazione a lungo termine (*long-term migration*) e il migrante diviene in sostanza un immigrante nello Stato di destinazione, mirando a localizzarsi e dunque a richiedere un permesso di soggiorno di lungo periodo o illimitato funzionale, per esempio, all'esercizio di una professione (*settlement migration*). In questa ultima dimensione, per la quale si rinvia oltre, rilevano il grado d'istruzione e le particolari capacità ed esperienze acquisite per conseguire il permesso di ingresso per motivi lavorativi, facilitandosi peraltro il rinnovo, l'accesso ad una serie di servizi di orientamento ed agevolazione professionale, le possibilità di ricongiungimento familiare (*skilled migrant, highly skilled/qualified migrant*) (Valtonen 2008; Ureta, Lutterbeck 2010). Al contempo assumono rilevanza anche i fattori che determinano la scelta di mobilità, quali l'obiettivo di un miglioramento concreto delle condizioni di vita dal punto di vista qualitativo (*economic migration*), soprattutto rispetto alla situazione propria dello Stato d'origine sotto il profilo ambientale (*environmental migration*).

Qualora il soggetto in questione proceda per la richiesta formale della concessione di un documento atto a definirne lo *status* giuridico permanente (*permanent resident, long-term migrant*) presso le autorità competenti sul piano interno dello Stato nel quale si è recato, si parla di richiedente (*principal/primary/main applicant*): l'atto in parola (*application*) assume forma scritta ed è imputabile in via generale a un singolo individuo o, in alternativa, a un soggetto collettivo che provvede a tale fine in rappresentanza di un gruppo di individui (principalmente i propri familiari, *derivative applicants*).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Allorché il soggetto abbia assistito alla parziale o totale compressione dell'esercizio dei diritti di cui è titolare, l'atto di formulazione di una richiesta mirata a determinare il suo *status* giuridico, indirizzato alle competenti autorità di natura tanto governativa quanto giurisdizionale, è finalizzato a sanare la situazione sotto il profilo giuridico e a ottenere, eventualmente, un indennizzo. La eventuale facoltà di modificare tale *status*, in conseguenza della non sussistenza delle motivazioni a fondamento della richiesta originaria, può essere prevista per legge e, in simili circostanze, al soggetto verrà rilasciato un permesso di natura specifica (*change/switching of status*).

Nelle predette circostanze, qualora il soggetto possieda adeguata documentazione ufficiale rispondente ai requisiti fondamentali per avere accesso regolarmente in uno Stato altro da quello di propria nazionalità, si parla di migrante fornito di documenti (*documented migrant*). Al contrario, il soggetto che è privo di tale documentazione e che comunque fa ingresso in uno Stato, o che utilizza a tal fine documentazione non rispondente ai criteri formali e materiali stabiliti dallo Stato ricevente, o che, ancora, entra nel territorio dello Stato e vi rimane per un periodo superiore a quello sancito dalla legislazione domestica in vigore, pur in conformità alla disciplina giuridica internazionale, viene considerato quale soggetto in condizioni irregolari (*undocumented migrant, irregular/illegal alien/migrant*)<sup>5</sup> (Palmisano 2009; Ryan, Mitsilegas 2010; Dembour 2011; Leclerc 2012; Pérez González 2012; Blus 2013; García Costa 2014).

<sup>5</sup> V. art. 3(b) del Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria, alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato (2000).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Sovente la condizione di mobilità è correlata alla dimensione professionale ed alla ricerca di una occupazione nel Paese di destinazione.

In questa prospettiva possono distinguersi alcune tipologie di *status* proprie del migrante lavoratore (*migrant worker*)<sup>6</sup>, partendo dal presupposto che il migrante lavoratore e i membri della sua famiglia siano stati autorizzati a fare ingresso, a permanere stabilmente e a svolgere una professione remunerata nello Stato in cui si sono stabiliti, in conformità alla legislazione nazionale e agli obblighi assunti dallo Stato in parola sul piano internazionale nella materia giuslavoristica (*documented migrant worker/undocumented, non-documented migrant worker, migrant worker in an irregular situation*)<sup>7</sup>.

Colui che stabilisce la sua residenza abituale in un Paese limitrofo a quello di nazionalità, facendo ritorno assai di frequente in quest'ultimo viene definito quale lavoratore transfrontaliero (*frontier worker*)<sup>8</sup>, mentre le modalità di contratto lavorativo propriamente legate a uno specifico progetto temporalmente circoscritto attengono alla condizione del lavoratore a progetto (*project-tied worker*)<sup>9</sup>, per nulla coincidenti con l'assunzione di lavoratori stranieri correlata ad attività di natura stagionale (*seasonal mi-*

<sup>6</sup> V. art. 2, §1 della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>7</sup> V. art. 5(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>8</sup> V. art. 2, §2(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>9</sup> V. art. 2, §2(f) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

*grant worker*)<sup>10</sup>, i quali possono essere anche indicati come lavoratori migranti temporanei sulla base di minime capacità professionali loro riconosciute in un determinato settore produttivo-imprenditoriale (*temporary migrant worker*); tale ultima categoria differisce in modo evidente rispetto al lavoratore migrante che viene inserito in un assetto lavorativo senza che sia necessario un apposito contratto di lavoro, sulla base di disposizioni legislative ad hoc vigenti nello Stato di ricezione (*self-employed migrant worker*)<sup>11</sup>; stessa osservazione vale per il lavoratore migrante che viene collocato per un periodo limitato dal proprio datore di lavoro in un altro Stato per lo svolgimento di una specifica mansione lavorativa, anche sulla base delle sue capacità professionali, o perché il datore di lavoro ha necessità di garantire il servizio in via transitoria, o ancora perché l'organizzazione del lavoro richiede una sua ricollocazione lavorativa al di fuori dello Stato in cui il migrante svolge abitualmente la sua professione (*specified-employment worker*)<sup>12</sup>. Vi sono in ultimo situazioni che contraddistinguono il lavoratore migrante in ordine alla tipologia di professione svolta, con riferimento all'ambito urbano o rurale nel quale egli si muove e si colloca (*rural-rural migrants, rural-urban migrant*).

La formalizzazione della richiesta di ingresso mirata a conseguire la sicurezza personale in uno Stato altro da quello di nazionalità e per mo-

<sup>10</sup> V. art. 2, §2(b) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>11</sup> V. art. 2, §2(h) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>12</sup> V. art. 2, §2(g) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

tivi tendenzialmente legati a situazioni persecutorie o particolarmente pericolose per l'incolumità fisica del soggetto configura la condizione tipica di un richiedente asilo (*asylum-seeker*) (Gammeltoft-Hansen 2008, 2011; Trevisanut 2011; Triandafyllidou 2014).

Lo Stato presso il quale tale richiesta viene formulata è il primo Paese nel quale il soggetto può beneficiare delle conseguenze derivanti dalla eventuale garanzia di protezione: si parla dunque di Paese sicuro (*safe third country*), per distinguerlo dallo Stato di origine, nel quale potrebbero o meno essere riscontrate condizioni di sicurezza/insicurezza (*safe/unsafe country of origin*), alla base dell'accettazione della richiesta di ingresso da parte del richiedente asilo.

Nel secondo caso, infatti, laddove nello Stato di provenienza sia in atto un conflitto civile e la stessa popolazione sia in pericolo, il singolo cittadino (*protected person*) ha diritto a lasciare il territorio allorché le autorità di governo non siano più in grado di garantirne la sicurezza personale e la libertà di movimento né di gestire le procedure di modifica del domicilio, di interdizione a determinate aree – prevalentemente quelle di combattimento, di prevenzione in termini di adozione di misure restrittive della stessa libertà personale.

La procedura in questione può concludersi in senso favorevole al riconoscimento dello specifico *status* di rifugiato, ai sensi della normativa internazionale e del conseguente recepimento della stessa nel quadro legislativo dello Stato che procede in funzione di tale riconoscimento (*refugee status determination*)<sup>13</sup> (Edwards 2010; Gammeltoft-Hansen 2010,

<sup>13</sup> V. art. 1(A)(2) della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951), modificata dal successivo Protocollo del 1967. Simili formulazioni sono state riprodotte anche a livello



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

2014; Klug 2014). Ciò mira al graduale ritorno alla normalità, atteso che siano state verificate e considerate del tutto cessate le condizioni che hanno spinto il soggetto a chiedere asilo presso uno Stato altro da quello di nazionalità: in questa accezione si includono il rimpatrio volontario (*voluntary repatriation*) o, altrimenti, l'avvio di un processo di integrazione nel territorio d'accoglienza (*local integration/resettlement*).

Al contrario, il soggetto assumerà una condizione non conforme alla legislazione in vigore e pertanto sarà sottoposto alla misura dell'allontanamento, non praticabile nelle more dell'adozione della decisione conclusiva della procedura (*deportation/expulsion/removal*)<sup>14</sup>. In questa ultima fase temporale il soggetto viene collocato in apposite strutture di accoglienza, la sua condizione essendo sottoposta di fatto a limitazioni della libertà di movimento (*detention*). Invero la successiva adozione da parte delle competenti autorità giurisdizionali di una misura non certo di rilievo penale bensì di portata amministrativa, correlata alla violazione della legislazione in vigore in materia di ingresso nello Stato di ricezione, porta a ritenere del tutto temporanea e necessariamente rispettosa degli *standard* internazionali la condizione di trattenimento (*custody*).

Il rifugiato (*refugee*) è colui che possiede i requisiti per accedere alla protezione internazionale, istituto sancito in via principale nel sistema

regionale (art. 1, §2 della Convenzione OUA del 1969; Dichiarazione di Cartagena del 1984).

<sup>14</sup> D'altra parte le modalità di acquisizione e di cessazione dello *status* di rifugiato sono state appositamente disciplinate in alcuni strumenti multilaterali internazionali: la Convenzione sullo status dei rifugiati – art. 1(c), e la Convenzione OUA relativa a specifici aspetti del problema dei rifugiati in Africa – art. I(4).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

delle Nazioni Unite e applicabile a tutti gli Stati membri che abbiano recepito o meno nel rispettivo quadro legislativo nazionale i dettami della Convenzione e del Protocollo in materia di *status* dei rifugiati.

Più in particolare, sussistono determinate categorie di rifugiati, identificate sia nel linguaggio comune che nella disciplina giuridica ora richiamata. Lo *status* di rifugiato può essere riconosciuto come tale da parte di uno Stato o da un'Organizzazione internazionale in base alla compresenza di una serie di criteri di natura oggettiva che attengono alla situazione riscontrata nello Stato d'origine tale da giustificare la stessa richiesta di riconoscimento (*refugee prima facie*); qualora il riconoscimento non venga effettuato e comunque il soggetto non faccia rientro nello Stato d'origine, la sua situazione assume una connotazione del tutto transitoria, che implica la riformulazione della richiesta presso un altro Stato (*refugee in orbit*); al contrario, se il riconoscimento è effettuato ma assume natura temporanea, in attesa che il soggetto venga trasferito in altro Stato, la situazione è tipicamente transitoria (*refugee in transit*). Il fatto che il riconoscimento avvenga nel primo Paese di arrivo del rifugiato non significa affatto che lo *status* fosse già tale nel Paese d'origine: in altre parole, la verifica circa le condizioni che determinano l'attribuzione dello *status* può aver luogo anche in un momento successivo all'ingresso in uno Stato altro da quello di nazionalità. È a seguito di tale riscontro che le competenti autorità possono rilasciare lo *status* di rifugiato (*refugee in situ/sur place*).

Particolarmente delicata è la situazione giuridica che afferisce al migrante minore di età – in linea generale prima del compimento del 18° anno di età (*child, minor*) (Betz 2012; Dottridge, Jordan 2012). Nel linguaggio diffuso della materia delle migrazioni i minori possono sperimentare due situazioni differenti, tra di loro talvolta complementari:



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

qualora si trovino al di fuori del territorio dello Stato d'origine, in linea generale sono separati dai genitori ma non, necessariamente, dai parenti; altrimenti, qualora siano in mobilità senza alcun soggetto adulto che li accompagni o che ne sia responsabile sulla base della legislazione vigente nello Stato d'origine (*guardian*), ciò implica un trattamento differenziato da parte di tutti coloro che, nell'esercizio del loro mandato ufficiale, vengono in contatto con essi e che devono garantirne la completa incolumità personale e la non sottoposizione a procedure e pratiche solitamente destinate agli adulti (*unaccompanied children/minors*). In un'accezione più ampia, i minori, insieme al/i proprio/i genitore/i, possono essere definiti quali soggetti dipendenti dal soggetto principale (*dependant*) o anche in grado di acquisire uno *status* legato alla mobilità in conseguenza della richiesta formalmente presentata dal genitore/tutore (*derivative applicant*).

Nella costruzione della disciplina giuridica internazionale sul tema migratorio uno specifico rilievo ha assunto una ulteriore categorizzazione soggettiva. Lo *status* dello sfollato (*displaced person*), declinato nella sua dimensione collettiva (*uprooted people*), attesta una condizione di abbandono dello Stato di nazionalità per il timore o il reale pericolo di alterazione/compressione della sicurezza personale, fattori dipesi da cause altre rispetto a quelle che spingono a chiedere asilo. In genere si tratta di fattori diffusi causati dallo scoppio di un conflitto civile o da contingenti disastri naturali o di origine antropica.

La mobilità propria dello sfollato può declinarsi, sul piano geografico, in termini di spostamento all'interno dello Stato di nazionalità (*internally displaced person*), in modo forzato ovvero abbandonando la propria residenza abituale per sfuggire alla violenza diffusa tipica delle situazioni



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

incontrollate<sup>15</sup>, o collocandosi sul territorio di uno Stato altro da quello di nazionalità (*externally displaced person*) in quanto vittima di persecuzioni e violenze mirate, sempre a titolo tanto individuale quanto collettivo. È evidente che tale seconda ipotesi include sovente quelle situazioni in cui lo sfollamento dipende anche – ma non solo - dal verificarsi di un progressivo deterioramento dell'*habitat* naturale o dalla distruzione, intenzionale o naturale, dell'ambiente circostante in cui il soggetto risiede abitualmente (*environmentally displaced person*).

Non è esclusa, bensì talora correlabile allo *status* appena richiamato, l'ipotesi in cui il soggetto in mobilità esterna venga a perdere i requisiti essenziali che ne hanno determinato la originaria condizione giuridica di nazionalità/cittadinanza. In simili circostanze l'apolide (*stateless person*) non gode della protezione diplomatica, non può esercitare alcun diritto di soggiorno nello Stato di residenza né di allontanamento e reingresso nello stesso sulla base di una scelta volontaria di mobilità<sup>16</sup>. La condizione di apolidia dipende da molteplici cause e produce conseguenze ben precise in ordine allo *status* giuridico dell'individuo ed alle norme che regolano, ad esempio, il trasferimento in altro Stato, il diritto amministrativo, le pratiche anagrafiche e il diritto di famiglia, il diritto diplomatico.

Nella ricostruzione sin qui condotta un ultimo rilevante aspetto attiene alla natura criminale del fenomeno di mobilità allorché il soggetto migrante, in special modo minorenne, viene indotto mediante strumenti di coercizione fisica e psicologica a favorire in termini materiali e finan-

<sup>15</sup> V. i *Guiding Principles on Internal Displacement* (UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2).

<sup>16</sup> V. art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status delle persone apolide (1954).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

ziari un intermediario affinché possa fare ingresso nel territorio di uno Stato altro da quello di nazionalità in modo del tutto irregolare. Il fenomeno della tratta di esseri umani (*trafficking/exploitation*) (Palmisano 2008; Davidson 2010; Koser, Martin 2011; Ríos Rodríguez 2015), che è strettamente correlato – anche se talora confuso – con le ipotesi di traffico finalizzate a favorire l’ingresso irregolare nel territorio di uno Stato senza che a ciò seguano azioni di sfruttamento della vittima (*smuggling*) (Mallia 2010; Obokata 2010; Gallagher, David 2014; Ríos Rodríguez 2015), è a oggi particolarmente diffuso e ha implicato un’attenta riflessione da parte delle competenti autorità degli Stati più interessati dal problema, in quanto Paesi d’origine, di transito e di destinazione dei migranti trafficati (*victim of human trafficking*), al duplice scopo di disciplinare in modo coerente ed armonizzato le regole di rilievo penale per la determinazione di sanzioni appropriate a carico dei trafficanti (*human trafficker*), e di rafforzare gli strumenti cooperativi di natura preventiva e repressiva del fenomeno in parola.

## **2.2 La grammatica giuridica internazionale alla prova (*segue*): gli istituti costitutivi della disciplina giuridica internazionale speciale in materia di gestione del fenomeno migratorio**

L’analisi degli istituti giuridici che hanno dato impulso alla configurazione di procedure *standard* sul piano internazionale e all’individuazione di determinate competenze organiche al livello domestico, pur sempre con il supporto e sotto la guida dei principali organismi a vocazione sia universale che regionale, impone una riflessione preliminare sulla com-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

plementarietà dei regimi normativi internazionali, regionali e nazionali in riferimento al fenomeno migratorio nel suo complesso. Tale riflessione introduce l'indagine analitica che segue, la quale è stata sviluppata non attraverso un approccio descrittivo del contenuto materiale di detti regimi (con particolare attenzione, com'è ovvio, a quello internazionale), bensì muovendo proprio dagli istituti giuridici principali richiamandone sia il significativo portato materiale che una connotazione esecutiva contestualizzata nell'odierno assetto migratorio.

Intanto va detto che non sussiste, in termini categoriali, una disciplina giuridica specificamente dedicata al predetto fenomeno, articolata nella formulazione di principi e valori di natura consuetudinaria e nella relativa negoziazione di strumenti giuridici convenzionali atti a riprodurli e a declinarli in modo complesso. Invero in diversi sistemi normativi elaborati nel corso del XX secolo – principalmente nel quadro delle Nazioni Unite – e che rispondono a esigenze di natura oggettiva (c.d. *self-contained regimes*) (Noortman 2005; Simma, Pulkowski 2006) sollecitate dagli Stati maggiormente interessati dall'opportunità di favorire un processo mirato di codificazione, possono rinvenirsi delle disposizioni che si sono rivelate strumentali per la definizione di istituti giuridici riferibili allo *status* del soggetto migrante e che, proprio per la costante correlazione con i diritti e i doveri di cui il soggetto in parola è titolare, hanno assunto talora il rango di norme di diritto internazionale generale. Si possono richiamare a titolo esemplificativo il diritto diplomatico e consolare, il diritto internazionale marittimo, il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale del lavoro, gli strumenti internazionali di contrasto al crimine transnazionale organizzato. Tale processo si è registrato, in via parallela e in



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

modo talora più articolato, in alcuni apparati internazionali di natura regionale, come nel caso europeo.

D'altra parte la formulazione e adozione di norme per la protezione e promozione dei diritti delle persone in mobilità, indipendentemente dal rango consuetudinario e/o convenzionale, si è poi tradotta nel processo di recepimento degli obblighi in esse contenuti da parte degli Stati sul piano interno. In questa sede, gli Stati hanno assunto posizioni differenti, sulla scorta della rilevanza attribuita all'esercizio della sovranità tanto nella sua dimensione esterna – ossia nella conduzione di relazioni con altri Stati o soggetti del diritto internazionale in modo del tutto autonomo e indipendente – quanto nella sua dimensione interna, che si traduce nella competenza istituzionale esclusiva di legiferare e di rendere esecutive le leggi assicurandone il pieno rispetto da parte della popolazione, come pure nella sua dimensione territoriale la quale assume, come noto, una connotazione geografica ben delineata e demarcata.

Se lette alla luce delle caratteristiche tipiche del fenomeno migratorio contemporaneo, le tre accezioni della sovranità statale hanno indubbiamente agevolato lo Stato a recepire le norme internazionali in funzione delle garanzie delle sue stesse prerogative costitutive. In altre parole ogni Stato ha provveduto a determinare le modalità di ingresso e soggiorno dei soggetti non cittadini, assicurando il rispetto del principio del non respingimento laddove sussistano gravi rischi a danno della loro incolumità e sicurezza personale nel Paese d'origine. In tal modo ogni Stato ha dovuto ottemperare per l'esecuzione dei regimi giuridici oggettivi che hanno disciplinato la libertà di movimento e di allontanamento dallo Stato di na-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

zionalità (*right to leave*)<sup>17</sup>, il diritto d'asilo in quanto diritto di chiedere e ricevere asilo da parte dello Stato che recepisce formalmente la domanda, la garanzia di esercizio dei diritti civili e politici per coloro che hanno acquisito la cittadinanza soltanto a seguito di un trasferimento da un altro Paese e comunque soddisfano appieno i requisiti richiesti sul piano legislativo interno, il diritto di fare ritorno nello Stato d'origine (*right to return*)<sup>18</sup>.

La configurazione geopolitica del fenomeno migratorio poggia innanzitutto sulla categorizzazione del Paese interessato, o meglio dal quale il fenomeno origina (*country of origin*), transita (*country of transit*) o ha termine (*country of destination/host country*), indipendentemente dalla natura regolare o irregolare del fenomeno stesso. Talora si ricorre a una formulazione più generica, facendosi riferimento al Paese di provenienza (*sending country*) o al Paese ricevente (*receiving country*). In simile accezione, per la prima definizione si richiama l'attenzione sulla mobilità della popolazione che intende stabilirsi in via temporanea o permanente in altro Paese da quello di provenienza, mentre per la seconda si possono verificare due ipotesi: che il Paese ricevente sia un Paese terzo rispetto a quello di provenienza (vedi il caso europeo, nel quale si registra un'ulteriore formula – *safe third country/first country of asylum* – per indicare un Paese terzo presso il quale il non cittadino può presentare domanda d'asilo) o che coincida con il Paese di provenienza allorché il cittadino vi faccia rientro.

<sup>17</sup> V. art. 13, §2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 12, §2 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

<sup>18</sup> V. art. 13, §2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 12, §4 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Nel linguaggio giuridico internazionale, le definizioni ora riportate acquistano maggior peso materiale: lo Stato d'origine (*State of origin*) è lo Stato di nazionalità dell'individuo in mobilità<sup>19</sup>; lo Stato di transito (*State of transit*) è lo Stato nel cui territorio l'individuo in mobilità (*transit passenger*) arriva via mare o aereo, provenendo dallo Stato d'origine o in cui ha la propria residenza abituale, perché intende recarsi in un altro Stato di destinazione<sup>20</sup>; quest'ultimo viene spesso a coincidere con lo Stato presso il quale si formula la domanda d'asilo (*State of refuge*).

Qualora il fenomeno migratorio presenti caratteristiche attinenti alla mobilità in mare, è inevitabile richiamare alcuni istituti che sono stati introdotti nella disciplina del diritto internazionale marittimo: la misurazione ed estensione per un limite massimo di 12 miglia marine del mare territoriale dello Stato costiero<sup>21</sup> e la contestuale delimitazione degli spazi marini progressivamente adiacenti (zona contigua, zona economica esclusiva, alto mare); la determinazione delle caratteristiche tipiche dell'imbarcazione che viene adibita al trasporto di persone (*vessel*)<sup>22</sup> e la natura del soggetto trasportatore (pubblico o privato - *carrier*, da cui discende l'attribuzione di determinate responsabilità inerenti la conduzione e le modalità del trasporto); la procedura di assistenza e di salvataggio.

<sup>19</sup> V. art. 6(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>20</sup> V. art. 6(c) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

<sup>21</sup> V. art. 2 della Convenzione internazionale sul diritto del mare (1982).

<sup>22</sup> V. artt. 27-28 della Convenzione internazionale sul diritto del mare (1982); art. 3(d) del Protocollo contro il traffico di esseri umani via terra, mare ed aria (2000).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

gio in mare ad altre imbarcazioni e alle persone che si trovano a bordo delle stesse (*rescue at sea*), la quale è stata tradotta in un obbligo giuridico internazionale di portata sia consuetudinaria che convenzionale a carico dello Stato di bandiera dell'imbarcazione che garantisce tale supporto in termini di coordinamento dell'operazione in mare sino allo sbarco e al trasferimento delle persone trasportate sulla terra ferma (Barnes 2010; Salamone 2011; Klein 2012; Trevisanut 2012; Leanza 2014).

### **2.3 (segue): le procedure standard funzionali alla gestione del fenomeno migratorio**

Ritornando a una trattazione generale del tema, la necessità di inquadrare le modalità di ricezione del fenomeno migratorio sul piano interno ha implicato il contemperamento degli obblighi assunti sul piano internazionale con gli elementi materiali, formali e procedurali propri dei meccanismi di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica a livello nazionale. Tale necessità si è tradotta innanzitutto nella elaborazione e adozione di una serie di misure preventive e contestuali all'arrivo del soggetto non cittadino e all'attribuzione di ben specifiche competenze a carico di organismi interni.

Ai fini dell'ingresso nel territorio dello Stato, su base volontaria o meno (*entry*), è indispensabile effettuare adeguate verifiche in funzione dell'ammissione (*admission*) presso un punto di controllo (*border control/checkpoint*) – terrestre, marittimo o aereo – da parte di appositi funzionari incaricati della gestione degli ingressi alla frontiera (*border management, border official/police*). Il mandato consiste, pertanto, nell'agevolare il flusso migratorio regolare e nel prevenire e gestire le migrazioni di na-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

tura irregolare, ovvero quelle che avvengono in violazione del diritto internazionale e della vigente legislazione nazionale di riferimento.

L'approccio preventivo comprende l'adozione di misure volte a creare un sistema basato sulla cooperazione e sullo scambio di dati e informazioni tra i servizi di *intelligence* e i funzionari adibiti alla gestione dei flussi migratori mediante il quale si può effettuare una verifica circa lo *status* delle persone in mobilità (*lookout system*); pari rilevanza assumono a tal fine anche le misure tese a intercettare il flusso migratorio ben prima che esso sia materialmente localizzato sul territorio dello Stato, avendo dunque superato la frontiera terrestre, marittima o aerea (*interception*). Diversamente, la gestione dei flussi sul territorio dello Stato che li riceve consta di alcune importanti fasi procedurali: l'ispezione primaria (*primary inspection/screening/prima facie*), un esame iniziale inerente lo *status* giuridico del soggetto migrante; l'ispezione secondaria (*secondary inspection*), condotta soltanto qualora l'ufficiale addetto al controllo alla frontiera ritenga sia necessario effettuare degli approfondimenti o abbia già riscontrato la coincidenza dei dati acquisiti con quelli introdotti nel summenzionato sistema preventivo di controllo: in tali circostanze l'ufficiale procederà effettuando un'intervista (*interview*) mirata a verificare e ad incrociare i dati in suo possesso con le informazioni fornite dal soggetto intervistato.

Le ipotesi che si prospettano successivamente all'adozione delle misure preventive e di gestione dei flussi migratori in ingresso in uno Stato sono le seguenti.

Nel caso in cui la migrazione avvenga in modo regolare (*regular migration*) si aprirà la procedura per il rilascio di un permesso di soggiorno da parte delle autorità competenti nei riguardi un soggetto in possesso di altra nazionalità, in considerazione della compresenza di specifiche motiva-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

zioni che ne determineranno la natura e la durata. Sempre in questa prospettiva sono disciplinate sotto il profilo squisitamente giuridico le modalità d'acquisto della cittadinanza da parte di soggetti provenienti da altro Paese e che dunque non sono nati in quello di cui richiedono la cittadinanza (*jus soli*) o che hanno acquisito in precedenza il proprio *status* giuridico dai genitori (*jus sanguinis*). Al contempo vengono determinati i fattori che causano la perdita di cittadinanza, dipesi da un atto volontario a titolo individuale imputabile alla persona (rinuncia esplicita, perdita automatica dipesa dall'acquisizione volontaria di altra cittadinanza) o da un atto unilaterale da parte dello Stato posto in essere dalle competenti autorità amministrative (*denationalization*, quale ad esempio l'accesso ai ranghi militari di altro Stato, la commissione di una determinata tipologia di reato)<sup>23</sup>.

Al contrario, è evidente che al soggetto la cui mobilità presenti caratteri di irregolarità (*irregular/unlawful migration*) rispetto alla legislazione vigente nello Stato d'origine, in quello di transito e, soprattutto, in quello di destinazione<sup>24</sup>, non sarà concesso alcun titolo per l'ingresso nello Stato (*rejected applicant/waiver*). La non ammissione (*non admission, grounds of inadmissibility*) può essere immediata anche se, in molteplici situazioni, il divieto è oggetto di un'apposita delibera adottata dalle autorità amministrative o giudiziarie e richiede l'adozione di una serie di misure di carattere temporaneo volte ad assicurare l'incolumità e la sicurezza personale del non cittadino nelle more degli esiti della richiesta di ingresso, nel rispetto degli standard internazionali di portata consuetudinaria e

<sup>23</sup> V. art. 15, §2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

<sup>24</sup> V. art. 3(b) del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria (2000).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

convenzionale costitutivi della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

In questo periodo temporaneo il soggetto viene collocato in apposite strutture create sulla base delle prescrizioni legislative nazionali (*holding/reception centre, administrative detention*), dove riceve assistenza di base per il soddisfacimento dei suoi bisogni essenziali ed è sottoposto a controllo (*custody*) per prevenire ogni ipotesi di allontanamento e di possibile scomparsa.

In conseguenza della non ammissione è quindi disposta l'espulsione (*expulsion/deportation/removal*) del soggetto sempre a titolo individuale (è infatti proibita dal diritto internazionale l'espulsione collettiva<sup>25</sup>); qualora sia il soggetto stesso a far ritorno volontariamente nel proprio Stato d'origine, in quello di transito o a spostarsi verso un altro Stato terzo (*voluntary/spontaneous return*), vengono assicurate adeguate misure di sostegno logistico, amministrativo e finanziario, soprattutto quando il soggetto ha presentato domanda d'asilo – respinta (*repatriation*) – o è stato vittima di sfruttamento in quanto trafficato (*assisted voluntary return*). La procedura può essere oggetto di apposita disciplina tradottasi nella negoziazione e nella firma di un apposito accordo di riammissione, siglato dallo Stato d'origine e da quello di destinazione, attivandosi in tal modo il meccanismo di ritorno del cittadino in posizione irregolare (*readmission*).

Qualora il soggetto in possesso di nazionalità di altro Stato si muova non in modo spontaneo o volontario bensì sia costretto a lasciare il Paese

<sup>25</sup> V., sul piano regionale, l'art. 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950); l'art. 12, §5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981); l'art. 22, §9 della Convenzione interamericana sui diritti umani (1969).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

d'origine per motivi legati alla sua posizione individuale o alle diffuse condizioni di insicurezza e di pericolosità in esso riscontrate, all'arrivo nel Paese di transito o di destinazione la richiesta d'ingresso si traduce in una domanda d'asilo per il riconoscimento di una forma di protezione mirata basata sul principio internazionale del *non-refoulement* (Goodwin-Gill 2011; Lenzerini 2004, 2012; Coppens 2013; Trevisanut 2014). Essa si sostanzia nell'attribuzione al soggetto in parola dello *status* di rifugiato, ossia di colui che è privo della protezione da parte dello Stato di cui è cittadino e nel quale teme di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o condivisione di una determinata opinione politica (*asylum-seeker, refugee status determination*). La natura persecutoria di tali fattori implica la violazione occasionale o sistematica di una o più fattispecie giuridiche in cui si articola la materia dei diritti umani, a cui si aggiunge il peso discriminatorio del trattamento riservato al soggetto (*persecution*), e il timore di essere perseguitato assume un rilievo tanto soggettivo quanto oggettivo (*well founded fear*).

La domanda d'asilo nella dimensione migratoria rileva prevalentemente sotto il profilo territoriale: essa dunque viene recepita dallo Stato presso il quale il richiedente non cittadino si trova, implica – se accolta – la consegna di un documento che attesta il suo *status* di rifugiato (*travel documents*)<sup>26</sup>, assicura che il soggetto riceva la necessaria assistenza dipesa dalla sua particolare condizione in conformità ai principi di umanità, neutralità ed imparzialità (*humanitarian assistance/principles*) sanciti dalla

<sup>26</sup> V. art. 28, §1 della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Convenzione del 1951 e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai relativi Protocolli del 1977 (Edwards 2008; Westin, Hassanen, Olsson 2013; Chetail 2014).

Lo *status* di rifugiato dispone non soltanto in favore dell'adozione di generali misure di protezione internazionale nei riguardi del singolo al quale tale condizione viene riconosciuta, ma anche di misure di protezione temporanea (*temporary protection*) legate soprattutto ai fenomeni migratori di massa determinati da situazioni di grave conflitto e di violenza diffusa, e di protezione complementare (*complementary protection*), in conformità alla vigente legislazione nazionale allorché il soggetto possa anche non essere qualificato come rifugiato eppure la sua condizione abbia condotto alla richiesta di qualche forma di protezione presso lo Stato di destinazione.

Nel caso in cui lo *status* non venga riconosciuto – ma tale decisione negativa dovrà essere motivata - da parte delle competenti autorità amministrative e/o giudiziarie (*exclusion, exclusion clauses*), al soggetto è attribuito il diritto di fare rientro nello Stato d'origine in modo volontario o involontario (*voluntary/involuntary repatriation*). Poiché si tratta di un diritto che esclude la possibilità coercitiva di espulsione da parte dello Stato che ha respinto la domanda d'asilo, lo stesso Stato dovrà rispettare il principio di *non-refoulement* ed assicurare al soggetto la concessione dell'asilo in via temporanea o permanente. Altrimenti potrà favorire un processo di ricollocazione del soggetto in altro Paese terzo (*resettlement*).

Una particolare condizione critica è quella dei minori di età che si spostano insieme ai propri genitori o che sono privi, nella mobilità, di un



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

nucleo familiare di appartenenza. Se è vero che il diritto all'unità familiare è sancito in molteplici strumenti convenzionali multilaterali<sup>27</sup> e che ha ad oggetto il nucleo familiare anche quando i suoi componenti non permangono nello Stato d'origine bensì si spostano in altro Stato, tuttavia in nessuno di tali strumenti si è disposto in merito al diritto al ricongiungimento familiare (*family reunification/reunion*), di cui dovrebbero essere titolari tanto i genitori quanto il minore. Al contrario, al fine di garantire una specifica tutela nei riguardi dei minori di età, sono stati predisposti appropriati strumenti giuridici volti, ad esempio, a disciplinare le modalità proprie dell'adozione internazionale (*international/intercountry adoption*) o a prevenire e a reprimere le peggiori forme di sfruttamento minorile legate al mondo del lavoro<sup>28</sup> o mirate ad abusare del minore, favorendone la vendita o il coinvolgimento a fini sessuali (*child exploitation, economic/sexual exploitation, child labour*). Si tratta di situazioni nelle quali il minore viene privato della dignità, delle potenzialità di crescita fisica, mentale, spirituale, morale, sociale, del pieno esercizio del diritto alla salute e all'istruzione.

Vi sono altri due aspetti che devono essere considerati in riferimento al fenomeno migratorio ed alla possibilità che i migranti, a titolo sia individuale che collettivo, possano essere vittime di organizzazioni dedite

<sup>27</sup> V. art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 1 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (1950); art. 16 della Carta sociale europea revisionata (1996); art. 17 della Convenzione interamericana sui diritti umani (1969); art. 18 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

<sup>28</sup> V. art. 3 della Convenzione ILO n. 182 relativa al divieto ed all'azione immediate per l'eliminazione di tutte le peggiori forme di lavoro minorile (1999).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

ad attività criminali o, al contrario, protagonisti di esperienze positive di integrazione professionale ed inclusione sociale nel Paese di destinazione.

Gli episodi di sfruttamento sono in genere funzionali al conseguimento di vantaggi materiali da parte di coloro che approfittano della condizione di vulnerabilità dei migranti (*exploitation*) ma possono anche essere caratterizzati dall'intenzione di ridurre in schiavitù – ovvero in stato di totale dipendenza – i soggetti in mobilità, annientandone la dignità e limitando in modo assoluto la sicurezza e la libertà personale (*slavery/servitude*)<sup>29</sup>. Sovente tali circostanze si verificano proprio nella fase di spostamento dal Paese d'origine a quello di transito o di destinazione, dunque in riferimento a un fenomeno prettamente transnazionale (*human trafficking/trafficking in persons*)<sup>30</sup>. Altrimenti lo sfruttamento ha luogo nel mondo del lavoro allorché l'attività professionale è esercitata dal soggetto sotto minaccia e dunque in un assetto chiaramente coercitivo<sup>31</sup>.

Qualora, invece, sul piano internazionale gli Stati d'origine e, in prevalenza, quelli di destinazione, abbiano siglato degli accordi volti a regolare le modalità di trasferimento dei cittadini dei primi sul territorio dei secondi per l'esercizio di una professione a titolo temporaneo o permanente (*bilateral labour migration agreements*), conseguentemente sul piano

<sup>29</sup> V. art. 1 della Convenzione sulla schiavitù (1926), emendate dal Protocollo del 1953.

<sup>30</sup> V. art. 3(a) del Protocollo per la prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani, in particolare donne e minori (2000); art. 3(a) del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria (2000).

<sup>31</sup> V. art. 2§1 della Convenzione ILO n. 29 sul lavoro forzato (1930).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

nazionale gli Stati di destinazione provvedono per la determinazione di quote di ingresso per motivi di lavoro sulla base delle esigenze annuali e settoriali, concedono ai lavoratori stranieri un apposito permesso di soggiorno legato appunto all'esercizio della professione (*work permit*), disciplinano le modalità di apprendimento e di crescita professionale affinché l'esperienza e le conoscenze acquisite possano essere trasferite nel Paese d'origine (*social capital transfer*) nonché i meccanismi di dislocazione dei proventi derivanti dall'attività lavorativa (*remittances*).

### 3. Riflessioni conclusive

Sulla base degli aspetti esaminati nelle sezioni in cui il contributo è stato sviluppato, la attuale percezione del fenomeno migratorio nella sua dimensione globale e la traduzione delle priorità in impegni politici, istituzionali, cooperativi da parte degli Stati membri della Comunità internazionale, sul piano sia regionale che domestico, risentono delle divergenti impostazioni legislative e procedurali proprie dei Paesi di origine, transito e destinazione dei migranti.

Ogni qualvolta si è concluso un passaggio di negoziazione e di codificazione, a testimonianza dell'impegno degli Stati per la definizione di una disciplina di dettaglio, finalizzata alla regolamentazione di sub-temi specifici del fenomeno in parola, per le peculiarità dei soggetti coinvolti a titolo attivo e passivo, per la tipologia di fattispecie criminose riscontrate e l'adozione delle correlate misure sanzionatorie, la grammatica giuridica internazionale è stata sottoposta ad un'attenta revisione in una prospettiva ancor più garantista, preventiva dei diritti e delle libertà dei



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

migranti e repressiva nei confronti di coloro che intendono trarre profitto dal fenomeno migratorio in modo illecito.

Alcuni Stati hanno voluto offrire un contributo mirato a questo scopo proponendo ulteriori strumenti giuridici bilaterali (accordi di cooperazione e di sicurezza, accordi di riammissione *tout court*) all'attenzione dei Paesi d'origine, per una assistenza mirata allorché si proceda per il rientro dei migranti nel territorio di propria nazionalità.

I risultati complessivi di questo esercizio sono ancora in corso e chiameranno le autorità governative di un alto numero di membri dell'Unione europea, insieme ad alcuni Stati africani, a declinare il predetto impegno in modo ancor più circostanziato nel quadro del Processo di Khartoum nei prossimi mesi. In questa nuova dimensione urgerà infatti attuare i contenuti della più recente produzione grammaticale internazionale, sebbene si tratti di *soft law*. La Dichiarazione di Roma, adottata il 28 novembre 2014 al termine del Vertice che ha lanciato il processo ora ricordato, la c.d. *EU-Horn of Africa Migration Route Initiative*, è attesa alla prova dei fatti.

L'impegno congiunto degli Stati firmatari di tale documento - Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Djibouti, Egitto, Eritrea, Estonia, Etiopia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Kenia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Somalia, Spagna, Sud Sudan, Sudan, Svezia, Tunisia, Ungheria - concerne aspetti propri dell'assetto cooperativo bilaterale e regionale quali, ad esempio, lo scambio di informazioni e di buone pratiche e la pianificazione e realizzazione di percorsi di formazione mirata e di *capacity building* degli assetti nazionali, l'adozione di misure di comunicazione e



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

di sensibilizzazione preventiva circa i rischi del coinvolgimento nei fenomeni di migrazione irregolare e di tratta e sfruttamento di esseri umani e la contestuale compilazione di appositi strumenti strategici sul piano nazionale, il rafforzamento delle attività congiunte degli apparati investigativi e giudiziari per contrastare la componente illegale del fenomeno in parola in conformità agli standard giuridici internazionali e soprattutto a tutela della vittima. Al contempo i firmatari hanno focalizzato l'attenzione sull'impatto delle politiche di sviluppo nei Paesi di origine dei flussi e la condizione di povertà diffusa, che viene spesso letta quale causa fondamentale della mobilità umana e che non può non essere correlata alla evidenze violazione del diritto internazionale dei diritti umani in tali Paesi. Per questo motivo si reputa indispensabile consolidare non soltanto il quadro normativo regionale, sulla scorta di una altrettanto valida legislazione nazionale, ma anche predisporre, su richiesta del singolo Stato, sistematiche misure di assistenza per agevolare il rientro dei migranti, la loro sicurezza ed incolumità personale.

I due elementi centrali dell'Iniziativa, migrazione e mobilità, implicano una serie di azioni che saranno sviluppate concretamente nei prossimi mesi: una migliore gestione del fenomeno migratorio regolare, inclusivo della mobilità intra ed inter-regionale per motivi di lavoro; una adeguata assistenza tecnica per gli Stati che sono chiamati ad effettuare tale compito gestionale, mirata in particolare al percorso di ritorno volontario e di riammissione del migrante; la realizzazione di una serie di interventi cooperativi che possano innescare nuovi processi di sviluppo ad impatto positivo sulla migrazione e sulla mobilità; l'adozione di misure cooperative specifiche a garanzia dei rifugiati e richiedenti asilo.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Perché tali azioni siano non soltanto messe in pratica bensì sottoposte ad attento monitoraggio e a periodica valutazione rispetto ai risultati attesi, l'Iniziativa si è tradotta nella creazione di uno *Steering Committee*, composto da rappresentanti dei Paesi coinvolti nel processo e, rispettivamente per i sistemi europeo ed africano, da rappresentanti della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna, e dalla Commissione dell'Unione africana. L'organismo, come si già ricordava, si è riunito in prima sessione a Sharm El-Sheikh il 23-24 aprile 2015, alla presenza di Egitto, Eritrea, Etiopia, Francia, Germania, Italia, Malta, Regno Unito, Sud Sudan e Sudan, insieme alla Commissione europea, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, all'Ufficio delle Nazioni Unite contro le droghe e la criminalità, all'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

In questa occasione è stata rilanciata la componente portante dell'Iniziativa, ovvero il dialogo tra tutti gli attori ad essa partecipanti, favorendo la conoscenza delle attività in corso e dando l'opportunità ai membri di valutare la validità, e dunque la prosecuzione, dei progetti nazionali e regionali in essere. Il fenomeno migratorio, dunque, pur nella sua dimensione critica ed emergenziale, è stato considerato nella prospettiva di una gestione di medio periodo che poggi sul rafforzamento della cooperazione tra Paesi direttamente interessati in un assetto regionale, tra la sponda europea e quella del Corno d'Africa. Senza adottare tale visione comprensiva delle componenti migratoria e cooperativa, la gestione della mobilità e l'impatto che ne discende in termini di crescita economica, di sviluppo sociale, di rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto nei Paesi delle due sponde, non condurrà nei prossimi mesi ad alcun risultato positivo.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

## Bibliografia

Barnes, R. (2010), *The International Law of the Sea and Migration Control*, in Ryan B. e Mitsilegas V. (cur.), *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*, Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 103-149.

Betz, C.L. (2012), *The Tragedy and Horror of Human Trafficking of Children and Youth*, in *Journal of Pediatric Nursing*, 27, No. 5, pp. 433-434

Błus, A. (2013), *Beyond the Walls of Paper. Undocumented Migrants, the Border and Human Rights*, in *European Journal of Migration and Law*, 15, No. 4, pp. 413-446.

Calamia, A.M., Di Filippo, M., Gestri, M. (cur.) (2012), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova: Cedam.

Chetail, V. (2014), *Armed Conflict and Forced Migration: A Systemic Approach to International Humanitarian Law*, in Clapham A. e Gaeta P. (cur.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford: Oxford University Press, pp. 700-734.

Chetail, V. e Bauloz C. (cur.) (2014), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham: Edward Elgar.

Cholewinski, R. (2010), *Human Rights of Migrants: the Dawn of a New Era?*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 24, Nos. 3-4, pp. 585-649.

Coppens, J. (2013), *Interception of Seaborne Migrants: the Applicability of the Non-Refoulement Principle at Sea*, in *German Yearbook of International Law*, 56, pp. 425-455.

Cuttitta, P., e Vassallo Paleologo F. (2006), *Migrazioni, Frontiere, Diritti*, Napoli: Ed. Scientifiche Italiane.

Davidson O'Connell, J. (2010), *New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of 'Freedom'*, in *Global Networks*, 10, No. 2, pp. 244-261.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Dembour, M-B. (2011), *Are Human Rights for Migrants? : Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Abingdon: Routledge.

Dottridge, M. e Jordan, A. (2012), *Children, Adolescents and Human Trafficking: Making Sense of a Complex Problem*, Center for Human Rights and Humanitarian Law - American University Washington College of Law, 2012.

Edwards, A. (2008), *Crossing Legal Borders: The Interface between Refugee Law, Human Rights Law and Humanitarian Law in the International Protection of Refugees*, in Arnold R. e Quénivet N. (cur.), *International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 421-446.

Edwards, A. (2010), *Human Security and the Rights of Refugees: Transcending Territorial and Disciplinary Borders*, in Lambert H. (cur), *International Refugee Law*, Farnham: Ashgate, pp. 477-521.

Gallagher, A.T. e David F., *The International Law of Migrant Smuggling*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Gammeltoft-Hansen, T. (2010), *Growing Barriers: International Refugee Law*, in Gibney M. e Skogly S. (cur.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press (PENN), pp. 55-81.

Gammeltoft-Hansen, T. (2011), *Access to Asylum : International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gammeltoft-Hansen, T. (2012), *The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law*, in Guild, E. e Minderhoud P. (cur.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 273-298.

Gammeltoft-Hansen, T. e Gammeltoft-Hansen, H. (2008), *The Right to Seek: Revisited: On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access*



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

to *Asylum Procedures in the EU*, in *European Journal of Migration and Law*, 10, No. 4, pp. 411-438.

García Costa, E. (2014), *La regulación de la inmigración irregular: Derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi.

Gerard, A. (2014), *The Securitization of Migration and Refugee Women*, Abingdon: Routledge.

Gestri, M., *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in Ligustro, A., Sacerdoti G. (cur.) (2011), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Goodwin-Gill, G.S. (2011), *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement* (opinion), in *International Journal of Refugee Law*, 23, No. 3, pp. 443-457.

Harvey, C. e Barnidge, R.P. (2007), *Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law*, in *International Journal of Refugee Law*, 19, No. 1, pp. 1-21.

Klein, N. (2012), *International Migration by Sea and Air*, in Opeskin, B., Perruchoud R. e Redpath-Cross J. (cur.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 260-282.

Klug, A. (2014), *Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing*, in *International Journal of Refugee Law*, 26, No. 1, pp. 1-17.

Koser, K. e Martin S. (cur.) (2011), *The Migration–Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies*, New York and Oxford: Berghahn Books.

Leanza, U. (2014), *Poteri di 'enforcement' e di 'jurisdiction' in materia di traffico di migranti via mare: Aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *La comunità Internazionale*, 69, No. 2, pp. 163-209.

Leclerc, S. (2012), *Europe(s), Droit(s) et Migrant Irrégulier*, Bruxelles: Bruylant.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Lenzerini, F. (2004), *Asylum, Human Rights and State Measures Against Immigration Flows: State Prerogative or Disguised Refoulement*, in *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, 4, pp. 11-33.

Lenzerini, F. (2012), *Il Principo del 'Non-Refoulement' dopo la Sentenza 'Hirsi' della Corte Europea Dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 95, No. 3, pp. 721-761.

Mallia, P. (2010), *Migrant Smuggling by Sea. Combating a Current Threat to Maritime Security Through the Creation of a Cooperative Framework*, Leiden: Martinus Nijhoff.

Maloney, T.N. e Korinek, K. (2011), *Migration in the 21st Century: Rights, Outcomes, and Policy*, London: Routledge.

Martiniello, M. e Rath J.C. (cur.) (2010), *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noortman, M. (2005), *Enforcing International Law. From Self-Help to Self-contained Regimes*, Aldershot: Ashgate.

Oberoi, P. e Taylor-Nicholson E. (2013), *The Enemy at the Gates: International Borders, Migration and Human Rights*, in *Laws*, No. 2, pp. 169-186.

Obokata, T. (2010), *The Legal Framework Concerning the Smuggling of Migrants at Sea Under the UN Protocol on the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, in Ryan B. e Mitsilegas V. (cur.), *Extraterritorial Immigration Control : Legal Challenges*, Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 151-168.

Opeskin, B. (et al.) (cur.) (2012), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Palmisano, G. (2009), *Trattamento dei migranti clandestini e rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani*, in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, 3, pp. 509-539.

Palmisano, G. (cur.) (2008), *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano: Giuffrè.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Panizzon, M., Zürcher, G., Fornalé, E. (cur.) (2015), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration : Law and Policy Perspectives*, London: Palgrave Macmillan.

Pérez González, C. (2012), *Migraciones Irregulares y Derecho Internacional: Gestión de los Flujos Migratorios, Devolución de Extranjeros en Situación Administrativa Irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Perruchoud, R. e Tömölová K. (cur.) (2007), *Compendium of International Migration Law Instruments*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Perruchoud, R. (cur.) (2007), *Glossaire de la Migration*, Genève: OIM.

Pinyol, G. (cur.) (2008), *Immigration Flows and the Management of the EU's Southern Maritime Borders*, Barcelona: Documentos CIDOB, serie Migraciones, No. 17.

Ríos Rodríguez, J. (2015), *Victims of Trafficking and Smuggling of Migrants in International and European Law*, in Ippolito, F. e Iglesias Sánchez S. (cur.), *Protecting Vulnerable Groups: The European Rights Framework*, Oxford: Hart Publishing, pp. 359-380.

Rosenblum, M.R. e D.J. Tichenor (cur.) (2012), *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford: Oxford University Press.

Rubio-Marín, R. (cur.) (2014), *Human Rights and Immigration*, Oxford: Oxford University Press.

Ryan, B., Mitsilegas V. (cur.) (2010), *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*, Leiden: Martinus Nijhoff.

Salamone, L. (2011), *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale*, Torino: Giappichelli.

Simma, B. e Pulkowski D. (2006), *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, in *The European Journal of International Law*, 17, No. 3, pp. 483-529.

Trachtman, J.P. (2009), *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*, Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

Trevisanut, S. (2011), *Diritto di asilo e contrasto dell'immigrazione irregolare via mare*, in Favilli C. (cur.), *Procedure e garanzie del diritto di asilo : X Corso seminariale in collaborazione con la Misericordia di Isola Capo Rizzuto*, Torino: Giappichelli, pp. 241-277.

Trevisanut, S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene: Napoli.

Trevisanut, S. (2014), *The Principle of 'Non-Refoulement' and the De-Territorialization of Border Control at Sea*, in *Leiden Journal of International Law*, 27, No. 3, pp. 661-675.

Triandafyllidou, A. (cur.) (2013), *Circular Migration between Europe & Its Neighbourhood: Choice or Necessity?*, Oxford: Oxford University Books.

Triandafyllidou, A. (2014), *Managing Migration and Asylum in Europe. Three Proposals for Europe 2020*, in European University Institute, Issue 2014/01.

Ureta, I. e Lutterbeck D. (cur.) (2010), *Migration, Development and Diplomacy: Perspectives from the Southern Mediterranean*, Trenton: Red Sea Press.

Valtonen, K. (2008), *Social Work and Migration: Immigrant and Refugee Settlement and Integration*, Aldershot: Ashgate.

Vassallo Paleologo, F. (2010), *Controlli alle Frontiere Marittime e Diritti Fondamentali dei Migranti*", in Gambino S. e D'Ignazio G. (cur.), *Immigrazione e Diritti Fondamentali: fra Costituzioni Nazionali, Unione Europea e Diritto Internazionale*, Milano: Giuffrè, pp. 23-85.

Westin, C., Hassanen, S. e Olsson E. (cur.) (2013), *People on the Move: Experiences of Forced Migration*, Trenton: Red Sea Press.

Wihtol de Wenden, C. (2013), *Pour accompagner le migrations en Méditerranée*, Paris : L'Harmattan.



anno V, n. 2, 2015  
data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Note

## Abstract

### *Migration: Challenges to identify the International Law Grammar*

The international legal framework aimed at comprehensively regulating migration is based both on domestic and international human rights law principles and standards (international migration law), the so called new international grammar on migration. At the same time the institutional national dimension has been promoted to manage at the best ordinary and emergency migratory flows and to protect migrants asking for protection and assistance (migration management). Further commitment must be guaranteed at the governmental level to set down national strategies, policies and programmes on migration according to a multidimensional and multi-sectoral approach (migration governance), also involving migrants both individually and collectively to facilitate their economic, social, political and cultural inclusion as well as their access to basic services and work opportunities and the full respect of their rights and duties.

*Keywords:* migration, migrant, international system.









anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sulla normativa

## Le misure di contrasto al terrorismo internazionale: contenuti e novità

di Luca Di Majo \*

Il 15 aprile 2105 è stato convertito nella l. n. 43/2105, con voto di fiducia al Senato, il d.l. n. 7/2015 del 18 febbraio recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale[...]».

La strage alla redazione di *Charlie Hebdo* e – anche se successivo al d.l. – l’attacco al museo del Bardo di Tunisi hanno creato il contesto tale da giustificare la necessità e l’urgenza di assicurare misure più efficaci finalizzate alla prevenzione, al contrasto e alla repressione del terrorismo anche internazionale. Le modifiche approvate vanno ad incidere sul codice penale, di rito e su diverse leggi di settore, introducendo nuove condotte e alcuni reati, monitorando gli scambi di informazioni telematiche ed informatiche e rafforzando gli strumenti di prevenzione personale nei confronti di “sospetti terroristi”.

Il codice penale già punisce chi costituisce o finanzia associazioni con finalità di terrorismo ed eversione anche internazionale (art. 270-*bis* c.p.) o

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell’Università di Bologna.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sulla normativa

recluta persone per il compimento di atti eversivi contro la personalità dello Stato italiano o estero (art. 240-*quater* c.p.). Rispetto a quanto già previsto, la legge di conversione introduce ulteriori fattispecie: è punito con pene da 5 a 8 anni di reclusione chiunque viene arruolato nelle organizzazioni internazionali di terrorismo (i cd. *foreign fighters*) e chi supporta indirettamente, anche attraverso finanziamenti, propagande o organizzazione di viaggi, attività di terrorismo; chi, invece, opera “autonomamente” (i cd. *lupi solitari*) e acquisisce istruzioni e informazioni per il compimento di una serie di condotte dirette a distruggere le strutture politiche, economiche e sociali fondamentali di un Paese, è punito con la reclusione da 5 a 10 anni, aumentata se esse sono poste in essere attraverso l’uso di strumenti informatici o telematici.

In sede di conversione è stata inserita un’ulteriore disposizione che comporta la pena accessoria della perdita della potestà genitoriale qualora nella fattispecie concreta sia coinvolto un minore.

Il *web* diventa la chiave di volta dell’attività di prevenzione, che si sostanzia in pene più severe nei casi di istigazione a commettere delitti non colposi contro la personalità dello Stato o apologia di terrorismo; a tal proposito, il Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni – previsto dal decreto interministeriale del 19 gennaio 1999 – salvi gli atti riservati all’autorità giudiziaria, istituisce, detiene e «aggiorna costantemente» una *black list* dei siti internet utilizzati come mezzi di diffusioni di notizie finalizzate ad alimentare attività di terrorismo anche internazionale, previa segnalazione degli organi di polizia giudiziaria di cui all’art. 7-*bis*, c. 2, d.l. n. 144/2005. È riconosciuto uno speciale potere al Pubblico ministero di ordinare ai fornitori di servizi informatici e telematici di oscurare e rimuovere esclusivamente i contenuti illeciti dei siti che esercitano attività di proselitismo, divulgazione e apologia di terrorismo entro e non oltre le 48 ore dalla notifica del decreto (motivato nella sussistenza di concreti sospetti di attività di *cyberterrorismo*).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sulla normativa*

Particolare attenzione è rivolta alla custodia e all'uso di sostanze esplosive: vengono, infatti, introdotti gli articoli 678-bis e 679-bis nel codice penale. Il primo punisce con l'arresto (18 mesi) e con l'ammenda (€ 1000) chi «introduce nel territorio dello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di privati» esplosivi e/o precursori vietati dall'allegato I del Reg. UE n. 98/2013. La seconda disposizione prevede la medesima sanzione per chi non denuncia furti e/o sparizioni degli stessi elementi, ovvero nei confronti di chi omette di segnalare operazioni sospette di commercio che riguardano materie prime e miscele utilizzate per fabbricare esplosivi. A tal fine, la legge di conversione ha previsto, per i soggetti esercenti fabbriche, dispositivi e rivendite di materiale esplosivo di cui agli artt. 35 e 55 del Testo unico sulle leggi di pubblica sicurezza, di comunicare le informazioni relative ad attività di commercio e detenzione di armi; in particolare, le imprese devono dotarsi obbligatoriamente di un sistema di raccolta, identificazione e tracciabilità dei dati relativi all'intero ciclo di fabbricazione di esplosivi, con l'obbligo di aggiornamento periodico di tale sistema. Vengono, poi, inasprite autorizzazioni e adempimenti per chi detiene armi da fuoco, salvo specifiche esclusioni.

Appaiono funzionali a rafforzare le misure di prevenzione le modifiche apportate al d.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice antimafia), per cui il questore dispone e comunica il «temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità» (art. 9, c. 2-bis) al Procuratore della Repubblica che ha 48 ore di tempo per chiedere l'emissione del decreto di convalida al Presidente del Tribunale del luogo in cui il sospettato dimora abitualmente il quale decide, entro le successive 48 ore, se convalidare o meno la richiesta. Ai Prefetti, invece, vengono riconosciuti poteri penetranti in materia di espulsione di stranieri e nei confronti di chi si prepara a prendere parte a conflitti anche in territori esteri.

Per il coordinamento delle indagini, diverse modifiche al d.lgs. n.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sulla normativa

159/2011 attribuiscono al Procuratore nazionale antimafia funzioni particolarmente incisive in materia di terrorismo (art. 9) e istituiscono la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 10) costituita da tre magistrati titolari (di cui uno con funzione di Procuratore nazionale) e 3 sostituti scelti tra coloro che hanno trattato per almeno dieci anni – in qualità di Pubblici ministeri – procedimenti in materia di criminalità organizzata e terrorismo (art. 10, c. 3).

Le attività di prevenzione sono in parte incluse anche nelle disposizioni che rifinanziano la spesa per le missioni internazionali delle Forze armate e di coalizione nell'area balcanica, asiatica, africana e nei paesi in cui sono in corso processi di pace e di stabilizzazione governativa. Non meno significativo il potenziamento quantitativo di unità (da 3 a 5mila) e di spesa per la vigilanza e il controllo dei siti sensibili, il monitoraggio della cd. "Terra dei fuochi", dell'EXPO e per il potenziamento dei dispositivi aeronavali di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo.

Si interviene anche sulla disciplina del trattamento dei dati personali inserendo una deroga all'ordinario regime: le informazioni confluiscono nel Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza e vengono utilizzate da organi di pubblica sicurezza ovvero da soggetti pubblici equiparati per legge o regolamento nei soli casi di attività di prevenzione e finalità di ordine pubblico; l'integrale sostituzione dell'art. 53, d.lgs. n. 196/2003 introduce una disciplina speciale per il trattamento dei dati personali individuati – per rinvio al Codice *privacy* – dalle lettere *a)* e *b)*, art. 7 d.l. n. 7/2015, che sono soggetti al trattamento non occasionale per mezzo di strumenti elettronici da parte dei rispettivi titolari, da indicarsi con decreto del Ministero dell'Interno attraverso l'all. C) al Codice per la protezione dei dati personali. Altrettanto rilevanti le misure in materia di *data retention*, previste all'articolo 4-bis che pure incidono in materia di tutela dei dati personali.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sulla normativa*

Il legislatore, infine, si è preoccupato di mettere in guardia i cittadini dall'intraprendere viaggi nei Paesi ad alto rischio di terrorismo, inserendo nella legge di conversione n. 43/2015 l'art. 19-bis che introduce una piattaforma informativa *on-line* finalizzata a indicare comportamenti volti a ridurre i rischi, sottolineando che ricade nella responsabilità individuale del singolo la scelta di intraprendere o di organizzare viaggi in aree indicate dal Ministero degli affari esteri.





anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

# Politiche migratorie e UE: le risoluzioni del Parlamento e l'Agenda europea \*

di Gabriele Maestri \*\*

## 1. Premessa di inquadramento

Il ruolo dell'Unione europea nella risposta alle questioni e ai problemi che i flussi migratori pongono, investendo i paesi che ne sono parte, è da molti mesi uno degli elementi di maggiore dibattito all'interno delle istituzioni europee, tra gli Stati e, ovviamente, al loro interno, con sensibili ricadute sul piano politico.

Sono soprattutto i Paesi più esposti agli arrivi dei migranti nell'area mediterranea (Italia certamente, ma anche Grecia) a invocare un inter-

\* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN 2010-2011 Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni).

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, ora dottorando in Scienze politiche – Studi di genere presso l'Università degli Studi Roma Tre.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

vento concreto delle istituzioni europee perché il soccorso e l'accoglienza di queste persone, nonché le pratiche legate al loro arrivo (che siano relative al loro *status* di "irregolari" o, magari, di richiedenti asilo) non siano considerate – dalle istituzioni stesse e dagli altri Stati parte dell'Unione – come una questione che concerne soltanto quei Paesi, ma l'intera Europa, vista come *unum* e non come somma di entità distinte<sup>1</sup>.

Da questo punto di vista, volendo richiamare in poche righe (e solo a scopo introduttivo) l'atteggiamento dell'Europa nei confronti dei fenomeni migratori, dopo una lunga fase in cui tali questioni non hanno fatto parte delle politiche delle Comunità europee, seguita a un successivo periodo – essenzialmente dopo il Trattato di Amsterdam del 1997 e il Consiglio di Tampere del 1999 – di sviluppo di prime politiche in tema di migrazioni (Teodorescu 2013, 2-5; Scuto 2012, 71-85 e 90-97, Benedetti 2010, 101 ss.), le istituzioni hanno cercato di dare risposte più appropriate, anche in virtù del nuovo quadro delineato dal Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – nel quale le competenze in tema di migrazioni sono ricondotte al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), rubricato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», un'etichetta che in sé cerca di far coesistere e bilanciare – pur tra molte, inevitabili difficoltà – i diritti fondamentali e incompressibili di chi arriva in un determinato luogo e quelli di chi vive lì da tempo e ha buon titolo per attender-

<sup>1</sup> A titolo solo esemplificativo delle istanze in questo senso, v. le dichiarazioni del ministro dell'interno Angelino Alfano in Conti (2014), quando afferma: «L'immigrazione illegale, ma anche e soprattutto la fuga da guerre e persecuzioni, che hanno come teatro il Mediterraneo, non sono una questione italiana: i migranti vogliono andare in Europa».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

si che la sua sicurezza personale – e quella dei gruppi sociali di cui è parte – non sia messa a repentaglio (Scuto 2012, 85-90; Nascimbene 2011; Adinolfi 2011; Calafà 2011; Gestri 2010, 59 ss.; Favilli 2010).

Nel contesto richiamato si colloca il *Programma di Stoccolma* adottato dal Consiglio europeo (2010): esso si propone proprio di affrontare la sfida di «garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, garantendo allo stesso tempo la sicurezza in Europa» (Consiglio europeo 2010, 4). A ciò dovrebbero contribuire, tra l'altro, l'elaborazione e la messa in atto di politiche di controllo e di contrasto dell'immigrazione irregolare e clandestina, il miglioramento della collaborazione con i Paesi terzi (di provenienza e di transito dei migranti), l'obiettivo di arrivare a un sistema di asilo comune (obiettivo solo parzialmente raggiunto: Del Guercio 2014, Morgese 2013, Adinolfi 2010)<sup>2</sup>. Soprattutto però – novità di rilievo – si fissa come punto irrinunciabile la messa in pratica del principio di solidarietà fra Stati membri *ex art. 67, par. 2*, il quale dovrebbe portare ad «analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri» (Consiglio europeo 2010, 32): ciò si potrebbe facilmente tradurre in una prima idea di redistribuzione dei migranti sul territorio europeo, ovviamente su base volontaria.

Come è facile immaginare, peraltro, il *Programma* – per quanto autorevole – è soprattutto un documento teorico, che ha bisogno di essere attuato sul piano pratico dagli organi e dai soggetti che siano investiti di poteri idonei e – punto non meno importante – dotati di adeguata volon-

<sup>2</sup> Prima ancora, *in itinere*, v. Bertozzi (2007).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

tà. Proprio la volontà, più che nelle istituzioni europee, dev'essere presente (mentre, purtroppo, spesso manca) nei governanti dei singoli Stati: ciò fa sì che spesso l'azione dell'Europa sia tardiva o insufficiente, poiché non in grado di fare compiutamente fronte ai problemi esistenti.

Se questo è il quadro, non promettente, diventa allora importante cogliere i segnali positivi, anche solo sul piano propositivo, all'interno dell'Unione europea: a ben guardare, infatti, non mancano prese di posizione, in particolare del Parlamento e della Commissione, non a caso da parte delle due istituzioni che generalmente sono maggiormente in grado di "pensare" in una dimensione globale. Ci si riferisce, in particolare, ad alcune Risoluzioni del Parlamento, nonché all'*Agenda europea sulla migrazione* (Commissione Europea 2015), con cui l'Europa cerca di tracciare un percorso che consideri i fenomeni migratori nel loro complesso, programmando azioni idonee ad affrontare le criticità e a valorizzare gli aspetti positivi dei flussi di migranti.

Nelle prossime pagine si cercherà di analizzare quei documenti, valutandone l'importanza e l'effettivo potenziale: l'auspicio è che possano contribuire il più possibile a una presa di coscienza collettiva delle criticità connesse ai fenomeni migratori, cui però possa far seguito un'adeguata azione "concreta", per non lasciare che l'Europa agli occhi di parte dei suoi cittadini sembri, di nuovo, ancora più lontana.

## **2. Le risoluzioni del Parlamento europeo sul tema delle migrazioni**

Come si diceva prima, vale la pena analizzare innanzitutto le Risoluzioni che il Parlamento europeo ha adottato negli ultimi mesi, per quanto



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

riguarda il tema delle migrazioni, nel tentativo di svolgere un'attività propositiva e "propulsiva" (oltre che monitoria) innanzitutto nei confronti della Commissione e del Consiglio, come pure degli Stati membri. A monte ci sono state proposte di risoluzione formulate a norma del Regolamento del Parlamento europeo, a seguito di dichiarazioni del Consiglio, della Commissione o del Consiglio europeo (art. 123, paragrafo 2 ss., cui corrispondeva nella precedente legislatura l'art. 110, paragrafo 2 ss.) o di interrogazioni rivolte al Consiglio o alla Commissione (art. 128, paragrafo 5).

È vero che le Risoluzioni dell'istituzione parlamentare europea sono qualificabili come fonti di *soft law*, avendo mero valore di raccomandazione o di invito – non vincolante – verso il Consiglio, la Commissione o i governi dei Paesi membri. Esse, però, si possono ugualmente considerare come un segno della consapevolezza di un problema o di una necessità di intervento, senza il quale sarebbe difficile anche solo immaginare una successiva azione delle istituzioni dotate di effettivo potere.

Certamente l'adozione del citato *Programma di Stoccolma* ha facilitato quel tipo di azione da parte del Parlamento europeo, dal momento che lo stesso Consiglio europeo (2010, 4) «accoglie con favore il ruolo potenziato del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona»; più nello specifico, l'istituzione parlamentare, unitamente al Consiglio e alla Commissione, è stata invitata «a incoraggiare la partecipazione volontaria degli Stati membri al regime comune di ricollocazione dell'Unione e ad aumentare il numero totale di rifugiati ricollocati, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro» (Consiglio europeo 2010, 33). Non stupisce, dunque, che il Parlamento abbia cercato e stia cercando di



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

svolgere un compito di *suasion* che riguarda l'intero fenomeno migratorio, con particolare riguardo a quanto segnalato dal Consiglio europeo.

Si può dire che il Parlamento europeo abbia manifestato un interesse approfondito per il tema delle migrazioni e per i flussi dei rifugiati a partire dall'autunno del 2013, in conseguenza di due situazioni. Da una parte, la guerra civile in Siria – iniziata nel 2011 – aveva progressivamente fatto aumentare il numero di rifugiati che avevano chiesto asilo nei paesi limitrofi e aveva irrobustito in modo significativo il flusso di rifugiati diretto verso i Paesi europei. Dall'altra, è datato 3 ottobre 2013 il naufragio di oltre 500 persone vicino all'isola di Lampedusa, con 366 vittime e una ventina di dispersi, forse la tragedia più grave avvenuta nel Mar Mediterraneo, ma purtroppo soltanto uno degli eventi drammatici che insieme hanno presentato un "conto" di vite salate nel corso degli anni, al punto da rendere necessario un intervento delle istituzioni europee per tentare di chiarire competenze e responsabilità dei vari soggetti coinvolti, nonché per invitare ad azioni più efficaci ed efficienti, ispirate alla collaborazione (Nascimbene 2013; Palmisano 2013).

Da queste premesse sono nate la *Risoluzione del 9 ottobre 2013 sulle misure adottate dall'Ue e dagli Stati membri per affrontare il flusso di rifugiati a seguito del conflitto in Siria – 2013/2837(RSP)* e la di poco successiva *Risoluzione del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa – 2013/2827(RSP)*. Con il primo documento<sup>3</sup>, partendo dall'alto (e crescente) numero di rifugiati e

<sup>3</sup> Frutto della proposta presentata, a norma dell'art. 110, par. 2 dell'allora vigente Regolamento interno, da un gruppo di eurodeputati a nome della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

sfollati nei paesi vicini alla Siria, nonché di richieste di asilo presentate da rifugiati siriani nel territorio dell'Ue (specie in Germania e in Svezia)<sup>4</sup>, il Parlamento ha preso atto del «persistere di lacune quanto alla protezione dei siriani all'interno dell'Ue», cogliendo l'occasione per mettere alla prova il "rinnovato" sistema europeo comune di asilo (CEAS). Così, se veniva espressa preoccupazione per il crescente numero di siriani che prendevano – a loro rischio – la via del mare verso l'Europa, si valutavano positivamente gli stanziamenti dell'Ue e dei suoi stati in aiuto dei siriani (invitando a continuare nel sostegno economico e auspicando un controllo sulla distribuzione di quei finanziamenti).

Sul piano dell'azione concreta, la Risoluzione – oltre a un generico invito a sostenere anche i Paesi confinanti con la Siria e una richiesta all'Ue affinché convochi una conferenza umanitaria sulla crisi dei rifugiati siriani – «incoraggia[va]» gli Stati membri «a sopperire alle necessità impellenti attraverso il reinsediamento, associato alle quote nazionali esistenti, e l'ammissione per motivi umanitari». Non bastava ribadire i principi di *non-refoulement* (valido a livello internazionale ed europeo), di obbligo di soccorso in mare e di divieto di «detenzione abusiva e prolungata» dei migranti: bisognava ribadire la necessità di non rimpatriare i cittadini siriani (cosa che era chiara per gli Stati membri), ma soprattutto «adottare un approccio più coerente» (vagliando «tutte le attuali norme e procedure dell'Ue volte ad assicurare un ingresso sicuro nell'Unio-

<sup>4</sup> Va segnalato che il Parlamento europeo si era espresso almeno altre quattro volte sulla Siria, in particolare con la Risoluzione del 16 febbraio 2012 - 2012/2543(RSP), del 13 settembre 2012 - 2012/2788(RSP), quella del 23 maggio 2013 - 2013/2611(RSP) (sulla situazione dei rifugiati siriani nei paesi vicini), quella del 12 settembre 2013 - 2013/2819(RSP).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

ne al fine di ammettere temporaneamente i siriani in fuga» e provvedendo alla pianificazione di emergenza, pure applicando la direttiva sulla protezione temporanea se necessario) e «dimostrare maggiore solidarietà nei confronti degli Stati membri sottoposti a particolare pressione».

Se questa Risoluzione è riferita a una situazione in cui è evidente che le persone che cercano di entrare negli Stati europei sono nella condizione di chiedere lo *status* di rifugiato, il secondo documento tra quelli citati<sup>5</sup> – pur non escludendo riferimenti a quella situazione – scaturisce da un episodio cui è molto più facile legare la figura del “migrante economico”. Questi non può aspirare automaticamente all’accoglimento di una propria domanda di asilo (in mancanza dei requisiti che consentano di far scattare la protezione internazionale): sono ancora più significative le riflessioni e gli inviti del Parlamento europeo alle altre istituzioni Ue e agli Stati membri, poiché si sono focalizzati sull’atteggiamento da avere nei confronti di soggetti certamente meno garantiti rispetto ai potenziali rifugiati, poiché inquadrabili nella cd. immigrazione “irregolare”.

La Risoluzione “post Lampedusa”, infatti, tra i “considerando” ha subito messo in luce l’importanza del soccorso in mare (specie rispettando gli obblighi di diritto internazionale)<sup>6</sup> e del principio di solidarietà

<sup>5</sup> Il testo è frutto del concorso di cinque proposte di risoluzione, presentate – a norma dell’art. 110, par. 2 dell’allora vigente Regolamento – dai gruppi Socialisti e democratici, Verdi/Ale, Gue, Efd (Europa della libertà e della democrazia) e Alde, datate 16 ottobre 2013.

<sup>6</sup> Ciò senza però negare l’esistenza – in Europa – di «scarsa chiarezza» circa la ripartizione della responsabilità (tra Stati ed enti coinvolti) nella prestazione di assistenza alle imbarcazioni e la responsabilità del coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

e di equa ripartizione della responsabilità (art. 80 TFUE), ma ha fatto emergere pure la consapevolezza che «i responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani sfruttano la migrazione irregolare» e che il contrasto alle reti criminali è «una sfida per l'UE» e non certo solo negli anni più recenti (cfr. Carella 2015; Triandafyllidou e Maroukis 2012; Carta 2008 e 2010; Palmisano 2004). Nella stessa premessa, poi, ha assunto un peso importante il riferimento al ruolo dei Paesi (e in particolare dell'Italia, con la citazione dell'operazione *Mare Nostrum*) che maggiormente erano stati oggetti della pressione migratoria e si erano fatti carico del soccorso e dell'accoglienza di un numero considerevole di migranti.

Su queste basi, la tragedia di Lampedusa è stata individuata come *turning point* (e, se si vuole, come “punto di non ritorno”) in ambito migratorio, a patto di «adottare un approccio coordinato basato sulla solidarietà e sulla responsabilità e sostenuto da strumenti comuni»: ciò si è tradotto, *in primis*, nell'invito – per l'Unione e gli Stati – a prestare assistenza ai sopravvissuti, nonché a impegnarsi «a garantire i diritti fondamentali universali dei migranti» (tutti, al di là della loro posizione in termini di protezione internazionale), riconoscendo pure l'impegno degli abitanti di Malta e Italia, oltre che di organizzazioni non governative.

Per arrivare a tale svolta, il Parlamento aveva chiesto, per esempio, di attuare l'idea della Commissione di istituire una *task force* sui flussi migratori nel Mediterraneo<sup>7</sup>, ma anche di aumentare le risorse destinate

<sup>7</sup> Essa, per il Parlamento, doveva affiancare una componente politica e una operativa (e doveva parteciparvi lo stesso organo parlamentare) e costituire «un primo passo verso un approccio più ambizioso».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e a FRONTEX, ossia l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne<sup>8</sup>, unico mezzo reale per poter sviluppare l'approccio «coordinato» richiesto (e soprattutto necessario), anche se l'invito in questo caso riguardava soprattutto gli Stati membri, che avrebbero dovuto «intensificare la cooperazione pratica con EASO e FRONTEX, anche tramite aiuti in natura (personale distaccato, sostegno materiale ecc.)». Era stato di nuovo forte, poi, il monito sulla «condivisione delle responsabilità in materia di asilo»: il Parlamento aveva infatti richiamato la necessità di ridurre – attraverso un «meccanismo fondato su criteri oggettivi» – «la pressione a carico degli Stati membri che accolgono un numero più elevato [...] di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale», ponendo in evidenza che tra le «forme più concrete di solidarietà e condivisione delle responsabilità» si può considerare proprio la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo.

Di certo, non tutti i migranti possono essere beneficiari di protezione internazionale, ma comunque – a monte – devono poter essere destinatari allo stesso modo di efficaci misure di soccorso e assistenza (nel rispetto delle norme internazionali sui diritti umani e sul diritto del mare)<sup>9</sup> e la loro prestazione dev'essere prioritaria; con riferimento alle ri-

<sup>8</sup> Sul ruolo di FRONTEX, v. ad esempio Trevisanut (2012, 289 ss. e 2008), Salamone (2011, 203 ss.), Carrera (2007). Di una chiara mutazione in senso "securitario", dopo un primo approccio di tipo solidaristico, parla Wiermans (2012); v. anche Vitiello (2013) e Cherubini (2013)

<sup>9</sup> Il punto n. 19 ricorda che «gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di venire in aiuto dei migranti in mare». Nella Risoluzione si invitano pure Unione e Stati a valutare l'individuazione di luoghi sicuri per lo sbarco dei rifugiati e dei migranti soccorsi in mare, così



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

chieste di protezione internazionale, si riconosce la necessità (e si invita ad attivarsi per questo) di un accesso «a procedure di asilo eque ed efficienti, sulla base del presupposto secondo cui uno sbarco non comporta necessariamente l'attribuzione della responsabilità al solo Stato nel cui territorio sono state sbarcate le persone soccorse in mare».

È evidente che un'affermazione simile non poteva non essere il presupposto per la messa in discussione – almeno parziale – del cd. “sistema di Dublino”, su cui si era intervenuti da poco con l’emanazione, da parte del Consiglio e dello stesso Parlamento con procedura ordinaria, del Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. “Dublino-ter”)<sup>10</sup>: in base ad esso – *ex art. 13* – si riconosce come unico Stato membro dell’Unione competente sulla domanda di protezione internazionale il primo in cui il richiedente asilo sia entrato illegalmente (ed è così per i primi dodici mesi dopo la data di attraversamento della frontiera)<sup>11</sup>. Uno Stato che di frequente è quello in cui gli organizzatori dei “viaggi” illegali hanno deciso di far terminare il percorso (o in cui il viaggio si è forzatamente concluso, per un naufragio o

come si dovrebbe garantire che tutto il personale degli Stati membri che partecipa all’attività di guardia delle frontiere europee (con il personale di FRONTEX) siano adeguatamente formate sul diritto dell’Unione e internazionale, compresi i diritti fondamentali.

<sup>10</sup> Sul nuovo quadro normativo, v. ad esempio Macrillò (2014), Mole (2013), Pappalardo (2014 e 2013), Corcione (2013), Feraci (2013).

<sup>11</sup> Sul previgente sistema, dovuto al Regolamento (CE) n. 343/2003 (cd. “Dublino-bis”) v. Morandi (2005), Dubolino (2004). Su criticità e contenziosi relativi a quelle norme (specialmente a proposito della “clausola di sovranità”, della nozione di “Stato sicuro” e del rispetto di diritti fondamentali, v. Corcione (2013), Grasso (2012 a e b), Morgese (2012), Cellamare (2012), Magi (2011), Marchegiani (2010 e 2011), Filzwieser (2006). Sul rischio di pratiche di *asylum shopping*, v. soprattutto Ciervo (2013).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

per l'intervento delle forze dell'ordine) e quasi mai coincide con il Paese in cui i migranti vorrebbero arrivare o restare (Feraci 2013, 6-7).

In effetti la Risoluzione 2013/2827(RSP) indicava alcune soluzioni alternative, la cui praticabilità però è limitata<sup>12</sup>; per il Parlamento resta fondamentale favorire il più possibile l'ingresso regolare nel territorio UE<sup>13</sup> e punire severamente i fiancheggiatori dell'immigrazione illegale, pratica ben più esposta alla pratica dello *smuggling* e al rischio di perdere la vita<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Gli Stati in particolare sono stati chiamati a valutare l'applicazione dell'art. 15 del regolamento (UE) n. 604/2013 per consentire il ricongiungimento dei familiari in senso ampio, nonché a valutare, se del caso, l'applicazione dell'art. 3, par. 2 (per cui, se lo Stato membro competente «non può essere designato sulla base dei criteri enumerati» nel regolamento, è competente il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, e non quello di primo ingresso; di più, qualora lo Stato destinatario della richiesta di asilo individui come competente uno Stato le cui procedure di asilo e condizioni di accoglienza siano carenti al punto da sfociare in trattamenti inumani o degradanti, lo Stato che ha avviato le procedure prosegue l'esame per verificare se altri Stati membri possano essere competenti; lo stesso Stato che ha avviato la procedura diventa invece competente nel caso in cui sia impossibile trasferire il richiedente asilo nel paese cui toccherebbe invece espletare le pratiche) qualora i richiedenti asilo rischino «di non poter fruire dei loro diritti in uno Stato membro che non è in grado di onorare i propri obblighi».

<sup>13</sup> Per questo, al punto n. 24, l'Unione era esortata a «elaborare una strategia più ampia, soprattutto per il Mediterraneo, che ponga la migrazione dei lavoratori nel contesto dello sviluppo sociale, economico e politico dei paesi del vicinato»; al punto n. 27, poi, si rimarcava l'importanza di una collaborazione tra Unione e paesi terzi, di transito (anche finanziandone le strutture di polizia e la formazione) e di origine dei migranti (offrendo assistenza umanitaria, finanziaria e politica).

<sup>14</sup> Il Parlamento europeo, tuttavia, ha sentito il bisogno di invitare l'Unione e gli Stati membri «a modificare o a rivedere eventuali normative che infliggono sanzioni a coloro che prestano assistenza ai migranti in pericolo in mare» e di chiedere alla Commissione di rivedere la direttiva 2002/90/CE del Consiglio sulle sanzioni per il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, «al fine di chiarire che la prestazione di



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

In chiave emergenziale, tuttavia, si ribadiva l'invito rivolto agli Stati a «sopperire alle necessità impellenti attraverso il reinsediamento, in aggiunta alle quote nazionali esistenti, e l'ammissione per motivi umanitari».

A distanza di oltre un anno dal documento ora analizzato, il Parlamento europeo è tornato sulla gestione dei flussi migratori (in generale, non solo relativamente alle richieste d'asilo) e lo ha fatto per due volte in tempi ravvicinati. Viene per prima in considerazione la *Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni – 2014/2907(RSP)*<sup>15</sup>, che cita entrambe le Risoluzioni considerate, come parte integrante del "visto" che apre il testo.

Alla base, anche stavolta, c'erano l'ininterrotta "scia della morte" che nel Mediterraneo ha causato oltre 3mila morti nei primi nove mesi del 2014 e i crimini delle organizzazioni che gestiscono il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. A rendere urgente una presa di posizione del Parlamento, tuttavia, era pure la decisione italiana di interrompere *Mare Nostrum* – operazione efficace sul piano del soccorso, ma dispendiosa –

assistenza umanitaria ai migranti che si trovano in pericolo in mare va considerata positivamente e non costituisce in alcun modo un'azione sanzionabile». Ciò a causa dei noti fatti di cronaca, per cui alcuni pescherecci non avevano prestato immediato soccorso ai migranti naufragati al largo di Lampedusa per il timore – non fondato, in base ai precedenti – di subire l'incriminazione per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

<sup>15</sup> La proposta è stata presentata – ex art. 128, par. 5 (testo vigente del Regolamento interno al Parlamento) – dal deputato europeo Claude Moraes a nome della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Essa faceva seguito alle due interrogazioni alla Commissione a risposta orale presentate dallo stesso Moraes e datate 5 novembre 2014, cui è seguita una discussione in aula, il 25 novembre 2014, proprio sulla situazione del Mediterraneo e sulla necessità di un approccio unitario alle migrazioni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

(De Vittor 2014) senza che la successiva iniziativa di FRONTEX, ossia *Triton*, desse adeguate garanzie circa l'apporto futuro degli Stati membri.

Su queste basi, richiamata l'importanza di «sviluppare un approccio globale alle migrazioni»<sup>16</sup> – ossia che tenga conto della varia provenienza dei migranti (non solo dai paesi mediterranei e dall'Africa), cerchi di stabilire rapporti di collaborazione allo sviluppo e partenariato con gli Stati di origine e di transito e valuti pure l'impatto culturale e sociale del fenomeno, oltre che quello economico<sup>17</sup> – ci si concentra subito sugli articoli che il TFUE dedica alle migrazioni e alle richieste di asilo, in particolare il 78 (politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, con la possibilità per il Consiglio di adottare, su proposta della Commissione, misure temporanee a beneficio degli Stati membri oggetto di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi), il 79 (politica comune di immigrazione per una gestione efficace dei flussi,

<sup>16</sup> In realtà l'espressione è in uso almeno dal 2011, anno in cui (il 18 novembre) la Commissione ha presentato la propria Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità* – COM(2011) 743; in realtà, già il 30 novembre 2005 la Commissione aveva presentato una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio intitolata *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court* – COM(2005) 621 e già lì si parla della migrazione come fenomeno globale e che pertanto merita un approccio globale.

<sup>17</sup> È il caso di segnalare che, per l'eurodeputata Cécile Kashetu Kyenge, per approccio globale o «olistico» si deve intendere un approccio che esca da logiche settoriali ed emergenziali, affrontando il fenomeno migratorio nel suo complesso, in condivisione tra i vari ambiti di competenza (definizione tratta dalla conferenza stampa tenutasi al Parlamento europeo a Bruxelles, il 14 aprile 2015, il cui filmato è visibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=8YaSrwjtjqA>).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

l'equo trattamento degli stranieri e la prevenzione/lotta all'immigrazione illegale e alla tratta) e soprattutto l'80, che ribadisce per le fattispecie contemplate dai due articoli precedenti il valore del «principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario». Ciò deve valere in particolare «nei confronti degli Stati membri che accolgono il maggior numero di rifugiati e richiedenti asilo in termini assoluti o relativi».

Si mette in luce la necessità di destinare più risorse (da parte dell'Unione e degli Stati) alle attività di ricerca e soccorso dei migranti in mare, come pure alle operazioni di FRONTEX ed EASO, di punire severamente (da parte degli Stati) la tratta di esseri umani e il traffico di migranti<sup>18</sup>; si insiste sulla «assistenza umanitaria, finanziaria e politica» da fornire ai Paesi terzi, specie quelli mediterranei, pur in una logica di esame della stessa (e con la pretesa che quegli stessi Stati rispettino il diritto internazionale e i diritti umani).

Sul piano del sistema europeo di asilo, si sa di dover agire su più fronti, nell'ottica – tra l'altro – della razionalizzazione delle risorse (con revisione delle spese fatte)<sup>19</sup>: ciò dovrebbe richiedere un «trattamento rapido delle

<sup>18</sup> Accompagnando a ciò campagne di informazione e sensibilizzazione sul tema.

<sup>19</sup> Si noti pure che al punto n. 11 nella Risoluzione si manifesta la «preoccupazione circa le modalità con cui assicurare l'efficace attuazione del sistema europeo comune di asilo – incluso, ove necessario e se richiesto, l'avvio del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (articolo 33 del regolamento (UE) n. 604/2013) o mediante procedure di infrazione in caso di scorretta applicazione della legislazione dell'UE – e le modalità con cui garantire norme comuni efficaci in materia di accoglienza, procedure e qualifiche in tutta l'UE, proteggendo i soggetti più vulnerabili e incoraggiando l'inclusione sociale dei rifugiati».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

domande, in collaborazione con i paesi terzi di transito e di origine» e, soprattutto, il rimpatrio – forse per la prima volta espresso in modo netto – dei migranti privi dei requisiti per ottenere protezione nell’UE (pur nel rispetto dei diritti dei migranti), così che i mezzi stanziati possano vedere «un utilizzo ottimale» per chi davvero necessita di protezione.

Tale Risoluzione, a ben guardare, si colloca nel solco delle precedenti, mantiene sempre molta attenzione per la tutela dei diritti dei migranti (come conferma la presenza, nei “visti” del documento, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 e, quanto al tema dei rifugiati, la Convenzione di Ginevra del 1951 e i protocolli aggiuntivi). C’è la consapevolezza della difficoltà di sostenere il sistema di asilo così com’è, anche dal punto di vista burocratico e delle risorse, così si accetta l’idea che il rimpatrio di chi non ha le condizioni per chiedere la protezione – pur apparendo una diminuzione di garanzie – consenta di amministrare meglio i mezzi disponibili per i rifugiati; il Parlamento, in ogni caso, mostra di sapere (e, visto il voto finale, di condividere tale soluzione) che si potrebbe rendere più sostenibile il sistema, specie per gli Stati sottoposti a maggiore pressione migratoria, mediante la redistribuzione dei rifugiati in base a criteri di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità. Principi che, evidentemente, fino a quel momento il Parlamento deve aver avvertito come inattuati (Apostoli 2014, 12 ss.; Gemelli 2014).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Come è noto, però, la situazione delle vittime migranti non è migliorata: i flussi non si sono certo interrotti e altri naufragi si sono verificati<sup>20</sup>. Il Parlamento europeo ha dunque sentito il bisogno di intervenire di nuovo sulla materia, pur se in modo non vincolante: poco dopo la riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 sull'emergenza profughi nel Mediterraneo (De Vittor 2015), il 29 aprile l'assemblea ha approvato la *Risoluzione sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo – 2015/2660(RSP)*<sup>21</sup>.

Partendo dai numeri dell'emergenza migratoria nel Mediterraneo (che non accennano a diminuire, mentre le risorse a disposizione di *Triton* sono tre volte minori rispetto a quelle di *Mare Nostrum*), il Parlamento europeo rileva che la più parte di coloro che tentano di attraversare il mare «è in fuga da conflitti o persecuzioni in Siria, Iraq, Eritrea, Somalia e Libia» (sapendo che quelle zone sono particolarmente instabili, specie se si considera la vicenda in evoluzione dell'IS, e questo non può che accrescere enormemente il numero di migranti che potrebbero mettersi in viaggio verso l'Europa) e ribadisce lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina da parte di chi pratica e gestisce per il proprio tornaconto il

<sup>20</sup> Le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) parlavano a fine aprile di oltre 1500 vittime nelle traversate del mar Mediterraneo dall'inizio del 2015; in ogni caso, a fine aprile sarebbero stati quasi 24mila i migranti sbarcati in Italia dall'inizio dell'anno (circa 10mila solo quelli salvati dalle navi italiane tra il 10 e il 16 aprile) e quasi 10.500 quelli salvati dalla guardia costiera greca nei primi tre mesi del 2015.

<sup>21</sup> Il cui testo è frutto di una "mediazione" (che ha dato luogo a una proposta comune) tra quattro proposte presentate *ex art.* 123, parr. 2 e 4 del Regolamento interno del Parlamento, rispettivamente dai gruppi Ppe, Verdi/Ale, Alde, Socialisti e Democratici.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

traffico di migranti e la tratta di esseri umani (soggetti definiti come «una seria minaccia per l'Unione europea e gli Stati membri»)<sup>22</sup>.

Oltre alla più volte richiesta cooperazione di UE e Stati membri per evitare nuove vittime in mare (e per identificare quelle già presenti), continuando a sostenere e aumentando i mezzi a disposizione per le operazioni di ricerca e soccorso, nonché delle varie attività di FRONTEX<sup>23</sup> e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, la Risoluzione pone l'accento sulla necessità – inderogabile, si sarebbe tentati di dire – di mettere in pratica l'art. 80 TFUE, dunque i già ricordati principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, specie verso gli Stati membri «che accolgono il maggior numero di profughi e richiedenti asilo in termini assoluti o relativi».

<sup>22</sup> La stessa Risoluzione parla di profitti delle attività criminali di *smuggling* di 20 miliardi di Euro l'anno e segnala che, secondo Europol (che a marzo ha istituito il *team* operativo comune "Mare" per il contrasto di quei fenomeni) i gruppi criminali che favoriscono il trasporto di migranti irregolari nel Mediterraneo sono legati al traffico di esseri umani, droga e armi da fuoco, come pure al terrorismo.

<sup>23</sup> In questo senso, viene accoglie l'impegno assunto del Consiglio europeo a rafforzare l'operazione *Triton*, ma si chiede all'UE di dare un mandato chiaro alla missione (ampliandone l'ambito di intervento e il mandato per le operazioni di ricerca e soccorso); a dimostrare però la diversa efficacia di *Triton* rispetto a *Mare Nostrum* (e, forse, anche una certa diffidenza sul fatto che possa cambiare volto) vale la richiesta del Parlamento affinché «sia messa a punto un'operazione umanitaria europea di ricerca, solida e permanente [...] operativa in alto mare e alla quale contribuiscano tutti gli Stati membri sia con risorse finanziarie che con attrezzature e mezzi».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

Non basta più migliorare l'esame delle domande d'asilo<sup>24</sup> o sollecitare il rilascio di visti umanitari (applicando la clausola di solidarietà in caso di afflusso massiccio e improvviso di sfollati)<sup>25</sup> e nemmeno incentivare il più possibile le politiche di rimpatrio volontario (senza far venire meno la tutela dei diritti dei migranti e «l'accesso sicuro e legale» al sistema di asilo UE, che peraltro dev'essere ancora recepito e pienamente attuato da tutti gli Stati membri). Certamente occorre che l'Unione agisca sulle «cause profonde della migrazione», rafforzando la cooperazione con i paesi del Medio Oriente e dell'Africa per «promuovere la democrazia, le libertà e i diritti fondamentali, la sicurezza e la prosperità» (punto n. 13)<sup>26</sup>, e che gli Stati – membri e terzi – sanzionino severamente il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, collaborando tra l'altro, con Europol, FRONTEX, EASO ed Eurojust (punti nn. 14 e 15).

Questa volta ci si rende conto che occorrono misure immediate e che rispettino in pieno l'ideale solidaristico che era nella mente di chi aveva plasmato il disegno di un'Europa unita. Con un linguaggio chiaro e difficile da equivocare, il Parlamento europeo «chiede agli Stati membri, in particolare a quelli che non hanno ancora contribuito per niente, di potenziare i loro contributi a favore dei programmi di reinsediamento esi-

<sup>24</sup> Ad esempio accogliendo l'idea del Consiglio europeo di un esame congiunto delle domande con il sostegno delle squadre EASO (del quale la Commissione dovrebbe estendere il mandato).

<sup>25</sup> La Risoluzione suggerisce al Consiglio di applicare la direttiva del 2001 sulla protezione temporanea oppure l'art. 78, par. 3 TFUE.

<sup>26</sup> Unitamente al punto n. 16, in base al quale «le cause alla base della violenza e del sottosviluppo vanno affrontate nei paesi di origine».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

stenti» (punto n. 8) e, soprattutto, «invita la Commissione a fissare una quota vincolante per la ripartizione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri» (punto n. 9), lamentando pure la «mancanza di impegno da parte del Consiglio europeo a istituire un meccanismo di solidarietà a livello dell'UE credibile e vincolante» (punto n. 11).

Non possono esserci dubbi sulla presa di coscienza, da parte dell'istituzione di diretta emanazione dei cittadini europei, della necessità di ripartire gli sforzi da mettere in campo, per lo meno per quanto riguarda la (re)distribuzione dei soggetti che hanno richiesto lo *status* di rifugiato: per lo meno sul piano "teorico" e "ideale", risulta chiaro alla più parte dei rappresentanti – le quattro proposte riunite in testo comune, tra l'altro, erano espressione dei due maggiori gruppi dell'assemblea (Ppe e S&D) e di altri due gruppi di rilievo (Alde e Verdi/Ale) – che è diventato impensabile lasciare che l'arrivo dei rifugiati pesi essenzialmente sui Paesi di (primo) sbarco, come se fosse una questione "loro" e non dell'intera Europa.

### **3. L'Agenda Europea sulla migrazione: un cammino necessario, ma ricco di ostacoli**

L'ultima Risoluzione analizzata si chiudeva con l'invito alla Commissione perché sviluppasse e presentasse «un'agenda europea ambiziosa in materia di migrazione, che tenga conto di tutti gli aspetti del fenomeno». Poteva essere quella la sede giusta, nell'ottica del più volte invocato approccio globale (o, come si leggeva nei primi casi, olistico) alla migrazione, per inserire il punto della ripartizione vincolante dei richiedenti asi-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

lo, dando finalmente attuazione al principio di solidarietà *ex art. 80* TFUE.

In effetti – mentre la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) sta svolgendo il compito affidatole dall'assemblea con la Risoluzione 2014/2907(RSP), ossia «valutare le varie politiche interessate utilizzando risorse aggiuntive, quali risorse per condurre audizioni e inviare delegazioni *ad hoc*, nonché di elaborare una serie di raccomandazioni e di presentare una relazione di iniziativa strategica in Aula entro la fine del 2015»<sup>27</sup> – la Commissione europea guida-

<sup>27</sup> Il 26 febbraio presso la Commissione LIBE ha preso avvio il procedimento del Rapporto di iniziativa strategico sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni (*Situation in the Mediterranean and need for a holistic EU approach to migration*). Sono state nominate come relatrici Roberta Metsola (Ppe) e Cécile Kashetu Kyenge (S&D). Il lavoro sarà concluso entro l'anno, ma il 14 aprile c'è stata una prima discussione in commissione (con l'intervento del commissario Dimitris Avramopoulos), in cui si sono delineati gli otto punti lungo i quali si snoderà il rapporto: 1) il rispetto della persona e dei suoi diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda i migranti irregolari costretti alle pericolose traversate del mare e al loro trattamento in fase di soccorso e identificazione; 2) Più solidarietà coi paesi maggiormente sotto pressione per i flussi migratori (Italia e Grecia ma anche Malta, la Bulgaria e la Spagna) e una più equa ripartizione delle responsabilità fra i ventotto Stati membri; 3) Migliorare le capacità di soccorso e salvataggio in mare e pensare a operazioni di *search and rescue* a coordinamento europeo; 4) Lottare contro i trafficanti di migranti e contro le organizzazioni criminali che alimentano e si nutrono di questi traffici; 5) Andare verso un vero ed effettivo sistema europeo comune di asilo e pensare alla possibilità di visti umanitari nei paesi di origine e di transito dei migranti, nonché tutte le proposte e progetti pilota che da più parti sono stati elaborati in questi mesi; 6) L'apertura di canali legali per l'immigrazione verso l'Europa; 7) Migliorare le politiche di *resettlement* o reinsediamento dei migranti che arrivano nell'UE, ma anche le politiche di rimpatrio delle persone che non hanno diritto alla protezione internazionale; 8) Una migliore cooperazione coi paesi terzi, non solo del Mediterraneo, e più in generale una politica estera europea



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

ta da Jean-Claude Juncker, anche in attuazione di quanto annunciato da questi in campagna elettorale<sup>28</sup>, ha prima presentato – attraverso il commissario alla migrazione, affari interni e cittadinanza, Dimitris Avramopoulos – un piano di azioni immediate in dieci punti in risposta allo stato di crisi nell’area mediterranea<sup>29</sup>, poi il 13 maggio 2015 ha pre-

più omnicomprensiva e che ponga le questioni legate ai flussi migratori come assoluta priorità (si fa riferimento a quanto pubblicato da [www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)).

<sup>28</sup> V. i punti sull’immigrazione individuati dallo stesso Juncker: 1) implementare senza alcun ulteriore ritardo il Sistema europeo comune di asilo adottato a giugno 2013; 2) intensificare l’assistenza pratica fornita dall’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, in particolare a beneficio degli Stati membri sotto particolare pressione; 3) intensificare la cooperazione con i Paesi terzi, in particolare quelli del Nord Africa; 4) avere maggiore determinazione politica in materia d’immigrazione legale; 5) proteggere le frontiere dell’Europa (punti estratti dal materiale elettorale di Juncker, visibile all’indirizzo [http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/it\\_02\\_immigration.pdf](http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/it_02_immigration.pdf)).

<sup>29</sup> Questi punti – dal comunicato stampa della Commissione, visibile all’indirizzo [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm) – sono i seguenti: 1) rinforzo delle operazioni congiunte nel Mediterraneo (Triton and Poseidon), aumentando i mezzi finanziari e il numero delle disponibilità (ed estendendo l’area delle operazioni, permettendo di intervenire ulteriormente, entro il mandato di Frontex); 2) sforzi sistematici per sequestrare e distruggere, le imbarcazioni usate dai trafficanti (sulla scorta dei risultati dell’operazione Atalanta); 3) incontri regolari tra EUROPOL, FRONTEX, EASO e EUROJUST e lavoro a stretto contatto per raccogliere informazioni sul *modus operandi* dei trafficanti e tracciare le loro risorse e per assistersi a vicenda nelle investigazioni; 4) sviluppo di gruppi EASO in Italia e Grecia per l’esame congiunto delle domande di asilo; 5) raccolta delle impronte digitali di tutti i migranti da parte degli Stati membri; 6) valutazione della possibilità di un meccanismo emergenziale di ricollocazione; 7) ampio progetto pilota europeo volontario sul *resettlement*, che offra vari luoghi a persone bisognose di protezione; 8) nuovo programma per il rapido rimpatrio dei migranti irregolari dagli Stati membri in prima linea coordinato da FRONTEX; 9) impegno coi paesi circostanti la Libia attraverso uno sforzo congiunto tra Commissione e Servizio europeo per l’azione esterna; 10) schieramento di funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione in



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

sentato come comunicazione *l'Agenda europea sulla migrazione* (Commissione Europea 2015), che in una ventina di pagine compendia il programma della “squadra” di Juncker: «L'Europa – si legge – deve continuare ad essere un rifugio per chi teme persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori», per cui occorre trovare l'equilibrio che consenta all'Unione europea di onorare i suoi impegni internazionali, tener fede ai propri valori, proteggere le sue frontiere e creare condizioni favorevoli per la prosperità economica e la coesione sociale nel suo territorio (Commissione europea 2015, 2).

Alcuni punti riguardano le azioni immediate che occorre mettere in campo per evitare che si verifichino altre tragedie della migrazione in mare. Occorrerà intensificare le attività di ricerca e soccorso (tornando al livello di *Mare Nostrum*, stavolta a livello europeo, grazie alla triplicazione delle dotazioni di *Triton* e *Poseidon*, in modo che FRONTEX possa sia coordinare il sostegno alle frontiere degli Stati sotto pressione, sia aiutare a salvare i migranti) e contemporaneamente ingaggiare una lotta concreta alle reti criminali di trafficanti che sfruttano i migranti, partendo dalla cattura e distruzione sistematica delle imbarcazioni usate allo scopo e dalla messa in comune delle informazioni per colpire in modo più efficace i fenomeni di *smuggling* (anche attraverso un maggiore con-

Paesi terzi “chiave”, per raccogliere informazioni sui flussi migratori e rafforzare il ruolo delle delegazioni UE. Questi punti sono stati alla base della Riunione straordinaria del Consiglio europeo, la cui dichiarazione del 23 aprile 2015 ha poi originato la Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 – 2015/2660(RSP) analizzata nel paragrafo precedente.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

trollo della Rete da parte di Europol, per intercettare e rimuovere «i contenuti illegali con cui i trafficanti attraggono migranti e rifugiati»).

Non è tuttavia meno urgente affrontare il numero consistente di migranti in arrivo, candidato ad aggravare una situazione delle strutture esistenti già pesante. Per questo, l'Agenda prevedeva che la Commissione entro la fine di maggio proponesse di attivare il sistema di emergenza *ex art. 78, par. 3 TFUE*, con una distribuzione temporanea delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale (tra i criteri, il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione, il numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati), affidando allo Stato di accoglienza la competenza sull'esame della domanda di asilo, garantendo «la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri» (tranne quelli per i quali è efficace la clausola di *opt-out*) allo sforzo comune. In seguito invece, nell'ottica di costruire un «sistema permanente» di condivisione della responsabilità dei rifugiati e richiedenti asilo, sarebbe stata sempre la Commissione a presentare – entro il 2015 – una proposta legislativa con cui introdurre un sistema di ricollocazione obbligatorio dei soggetti con evidente bisogno di protezione internazionale, da attivare in caso di afflusso massiccio di migranti (e tenendo conto degli sforzi già compiuti dagli Stati membri su base volontaria).

Accanto alla ricollocazione dei richiedenti asilo già in territorio europeo, la Commissione si occupa del cd. “reinsediamento”, che riguarda invece gli sfollati bisognosi di protezione internazionale, individuati secondo le indicazioni dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Se alcuni Stati già si impegnano in queste pratiche di *resettlement* (mentre altri non contribuiscono nemmeno finanziariamente all'impegno degli altri), è ormai tempo di estenderla a tutti gli Stati



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

membri: la proposta sarebbe dovuta arrivare con una raccomandazione della Commissione, contenente un programma di reinsediamento dell'UE per 20mila posti, con criteri di distribuzione simili a quelli già visti e previsione di un finanziamento *ad hoc* (ma, se occorrerà, si potrà arrivare a un regime obbligatorio per il periodo successivo al 2016)<sup>30</sup>.

Tra gli interventi immediati per la Commissione rientra pure la collaborazione con i Paesi terzi, di origine o di transito, per evitare che i migranti partano: ciò si otterrebbe creando o rafforzando programmi di sviluppo e protezione regionale, in particolare nel Nord Africa (e Corno d'Africa) e nel Medio Oriente, nonché aprendo centri multifunzionali in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'UNHCR e le autorità locali (a partire dal Niger), per dare informazioni agli aspiranti migranti (anche sulle «possibilità di successo del loro viaggio» e su eventuali «opzioni di rimpatrio volontario assistito» per gli irregolari) e protezione locale e opportunità di reinsediamento a chi ne avesse bisogno<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> La stessa *Agenda* della Commissione invita gli Stati membri a sfruttare le possibilità legate al Fondo Asilo, migrazione e integrazione (impegnandosi a mettere a disposizione altri posti di reinsediamento nel quadro della programmazione nazionale, ritoccando in fretta il finanziamento). Gli Stati membri dovrebbero pure attivare tutti gli altri canali leciti accessibili ai soggetti da proteggere, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare.

<sup>31</sup> A ciò si accompagnerà l'inserimento delle migrazioni come «componente specifica» delle missioni di politica di sicurezza e difesa comune relative a Paesi terzi (in Niger e in Mali già esistono), attività da condurre contigualmente ad altre ampie iniziative politiche di promozione della stabilità (a partire da quelle relative alla Libia e alla Siria).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

In fase acuta è pure necessario intervenire a sostegno degli Stati membri che subiscono maggiore pressione dall'arrivo dei migranti, puntando a creare "punti di crisi" *in loco* in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), FRONTEX ed Europol: essi daranno il proprio apporto rispettivamente per arrivare in fretta all'identificazione e registrazione dei migranti e valutare il più velocemente possibile le domande di asilo, per coordinare il rimpatrio dei migranti irregolari che non necessitano di protezione e per effettuare indagini volte a contrastare la tratta e il traffico di migranti. A ciò dovrebbe accompagnarsi un maggiore stanziamento di risorse a beneficio degli Stati in prima linea, soprattutto per finanziare l'accoglienza e l'assistenza per i migranti.

Al di là della risposta immediata, altri punti dell'*Agenda* interessano questioni strutturali, con obiettivi a medio e lungo termine, che intendono coniugare l'offerta di protezione per chi ne ha bisogno, l'apertura all'ingresso di lavoratori provenienti da Paesi terzi e il contrasto a chi versa in condizioni di irregolarità<sup>32</sup>. Il documento, in particolare, indivi-

<sup>32</sup> Merita di essere ripreso il passaggio del documento dedicato a quest'ultimo punto, per comprendere meglio l'approccio seguito: «quando i migranti non soddisfano i criteri per restare, l'UE dovrebbe agire di conseguenza. I richiedenti asilo che non ottengono il permesso di soggiorno e che tentano di evitare il rimpatrio, i soggiornanti fuori termine e i migranti in permanente stato di irregolarità rappresentano un serio problema. Queste situazioni compromettono gravemente la fiducia nel sistema, offrono solidi argomenti a coloro che cercano di criticare o stigmatizzare la migrazione e ostacolano l'integrazione dei migranti che vivono di diritto nell'UE» (Commissione europea 2015, 8).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

dua «quattro livelli di azione per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica» che possa resistere nel tempo.

Primo obiettivo del piano è la *riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare*, il che comporta innanzitutto l'impegno effettivo per prevenire o almeno attenuare determinati problemi globali che sono direttamente alla base delle migrazioni (guerre civili, persecuzioni, povertà, ma anche fattori naturali come i cambiamenti climatici, pur se "indotti" dall'uomo). Ciò si può ottenere mediante partenariati con i Paesi di origine e di transito delle migrazioni, strada già tracciata ma da approfondire, chiedendo alle delegazioni UE negli Stati strategici di riferire sulle tendenze migratorie dei paesi ospitanti, lavorare per integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo<sup>33</sup> e puntare a un'azione coordinata con gli stessi Paesi (in particolare grazie al distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione nelle varie delegazioni). Si cercherà anche di ottimizzare gli effetti dell'assistenza prestata per attenuare gli effetti della crisi a livello locale, nel tentativo di ottenere risultati più soddisfacenti.

Va nella stessa direzione la lotta alla tratta e al traffico di migranti, per evitare lo sfruttamento di questi ultimi (si vuole che le operazioni di *smuggling* diventino ad alto rischio e basso rendimento per i trafficanti), ma anche per scoraggiare in generale l'immigrazione irregolare. Si conta

<sup>33</sup> L'*Agenda* parla di una dotazione di bilancio di 96,8 miliardi di Euro nel periodo 2014-2020 per gli aiuti UE alla cooperazione esterna, la lotta alla povertà, all'insicurezza e alla disoccupazione. Come esempio efficace di cooperazione viene citata la Turchia, che ha ricevuto consistenti finanziamenti in cambio di sforzi messi in campo per decongestionare il suo sistema di gestione dei rifugiati e prevenire viaggi migratori pericolosi.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

di riuscirci rafforzando la cooperazione con i Paesi terzi (per smantellare le organizzazioni criminali locali e internazionali coinvolte), potenziando le agenzie UE (che potranno aiutare le autorità degli Stati membri a individuare e colpire i trafficanti: si punterà soprattutto a distruggere le imbarcazioni usate per i traffici e a scambiare informazioni utile per giungere alla confisca e al recupero dei beni delle organizzazioni criminali e combattere il riciclaggio); si punterà anche a punire i datori di lavoro che si avvalgono di migranti irregolari.

La maggiore riduzione agli incentivi all'immigrazione irregolare, tuttavia, per la Commissione guidata da Juncker dovrebbe coincidere con l'aumento del tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio<sup>34</sup>. Il risultato si dovrebbe ottenere chiedendo agli Stati terzi di rispettare l'obbligo di riammissione dei loro cittadini immigrati irregolarmente (e, se necessario, incentivandoli a rispettarlo, magari offrendo l'assistenza necessaria nelle operazioni richieste). Gli Stati membri, per parte loro, saranno chiamati ad applicare in pieno la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, cd. "direttiva rimpatri": la Commissione monitorerà l'attuazione della direttiva (per ottenere un rimpatrio più rapido, pur mantenendo un trattamento umano e dignitoso dei rimpatriati e un uso proporzionato delle misure coercitive)<sup>35</sup>. Allo stesso tempo, come si è visto, si cercherà di potenziare FRONTEX sul

<sup>34</sup> Ora le reti criminali sfruttano le imperfezioni del sistema di rimpatrio dell'Unione europea (l'*Agenda* parla di un tasso di esecuzione relativo al 2013 pari al 39,2%).

<sup>35</sup> Si prevede tra l'altro l'adozione di un "manuale sul rimpatrio" per guidare l'azione degli Stati membri, indicando orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

piano giuridico perché possa avviare di propria iniziativa operazioni di rimpatrio.

Secondo obiettivo è la *migliore gestione delle frontiere*, proprio attraverso il rafforzamento di FRONTEX e l'istituzione di nuove forme di cooperazione duratura con gli Stati membri (magari sul modello di Eurosur). La collaborazione con le guardie costiere permetterebbe il salvataggio dei migranti in difficoltà, ma occorre anche individuare le tendenze dei rischi per preparare adeguatamente il personale e soprattutto arrivare ad avere frontiere esterne «solide e coerenti»: ad oggi manca soprattutto una gestione omogenea delle frontiere, per cui è previsto che l'anno prossimo la Commissione intervenga sul piano normativo, proponendo una regolazione complessiva della gestione delle frontiere stesse; all'obiettivo dovrebbe concorrere anche un uso più approfondito dei sistemi e delle tecnologie dell'informazione, con l'integrazione dei tre sistemi informativi oggi esistenti (Eurodac per le domande di asilo, quello di informazione visti e lo Schengen per i soggetti "segnalati"). Tutto ciò, tra l'altro, dovrebbe permettere all'Unione europea di assistere meglio gli Stati terzi perché questi possano imparare a gestire meglio le loro frontiere.

Terzo obiettivo – e questo appare particolarmente importante in questa sede – resta la costruzione di una *politica comune di asilo forte*, che parta dallo *status quo* per renderla più efficiente, sempre nel rispetto dei diritti in gioco. L'*Agenda* riconosce come criticità attuale «la mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri, in particolare a causa della frammentazione del sistema di asilo», a dispetto delle norme comuni già esistenti, così come ammette che in certi casi sono proprio le disposizioni a essere inadatte: il documento lo afferma chiaramente a proposito del "sistema



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

Dublino”, concepito quando «l’Europa si trovava in una fase diversa della cooperazione nel settore dell’asilo» e «[g]li afflussi a cui doveva far fronte erano di diversa natura e portata» (Commissione europea 2015, 15), “ritarato” anche di recente ma ancora non funzionante al meglio.

Un’attuazione «piena e coerente» del sistema europeo comune di asilo dovrebbe passare innanzitutto attraverso un nuovo monitoraggio che verifichi l’attuazione e l’applicazione delle norme in materia di asilo, nonché nuove indicazioni da parte della Commissione – in collaborazione con gli Stati membri e l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo – relative alle condizioni di accoglienza e alle procedure di asilo (con particolare attenzione ai bisogni dei gruppi vulnerabili)<sup>36</sup>. A ciò si dovrebbe accompagnare un approccio più incisivo alle domande infondate, presenti in numero consistente (il 55% delle circa 600mila presentate nel 2014 sono state respinte): la Commissione ha in programma la collaborazione con l’Ufficio di sostegno per l’asilo e gli Stati parte per elaborare orientamenti appositi contro gli abusi in tema di richieste di protezione (ad esempio accelerando ulteriormente il percorso delle domande infondate)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Nel contempo l’EASO (Ufficio europeo di sostegno all’asilo) lavorerà per divenire il referente per le informazioni nazionali sul paese d’origine (rilevanti per le decisioni sull’asilo) al fine di uniformare le decisioni tra i vari Stati. L’*Agenda* prevede pure l’impegno sulla formazione e per la costruzione di una nuova rete di autorità preposte all’accoglienza, in previsione di una messa in comune di posti per le emergenze.

<sup>37</sup> Il documento si pone anche il problema legato alle domande di asilo di cittadini di Paesi terzi che possono entrare nell’UE senza visto: potrebbero allora tornare buoni alcuni meccanismi di controllo elaborati dopo la liberalizzazione dei visti (e la Commissione vorrebbe intervenire sulla cd. “direttiva procedure”, così che le domande di richiedenti asilo provenienti da paesi qualificati come sicuri siano trattate (e respinte) in fretta.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Quanto alla necessaria revisione del “sistema Dublino”, visti i limiti organizzativi da esso mostrati<sup>38</sup>, si richiede agli Stati membri – responsabili dell’applicazione del sistema – di «assegnare le risorse necessarie per aumentare il numero di trasferimenti e ridurre i ritardi, applicare in modo proattivo e coerente le clausole di ricongiungimento familiare e fare un uso più ampio e regolare delle clausole discrezionali che consentono di esaminare direttamente una domanda di asilo allentando la pressione sui paesi in prima linea». La Commissione chiede dunque agli Stati membri di attuare per primi i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità sanciti dall’art. 80 TFUE<sup>39</sup>; agli stessi soggetti toccherà pure completare l’attuazione delle norme sul rilevamento delle impronte digitali dei migranti alle frontiere (mentre sarà la Commissione a fornire orientamenti per facilitare il rilevamento sistematico delle impronte, nel rispetto dei diritti fondamentali, e a valutare possibili modalità per consentire l’uso di più identificatori biometrici nel sistema Eurodac).

Nel 2016, in sede di valutazione del “sistema Dublino”, la Commissione valuterà anche gli esiti dell’esperienza relativa alle ricollocazioni e al *resettlement* dei richiedenti asilo: potrà così valutare l’opportunità di rivedere le norme che regolano il sistema stesso, magari per puntare a una più equa distribuzione dei richiedenti asilo. Il che significa, indirettamente, che molto dipenderà dal comportamento che gli Stati membri

<sup>38</sup> Nel 2014, stando all’*Agenda*, cinque Stati membri – tra i quali probabilmente Italia e Grecia – hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell’UE.

<sup>39</sup> Per parte sua, l’EASO – si legge sempre nell’*Agenda* – aiuterà gli Stati membri creando una rete nazionale di unità “Dublino”.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

terranno in questi mesi (ma anche dai margini di manovra che gli stessi Stati “lasceranno” alla Commissione).

Ultimo dei quattro obiettivi dell’*Agenda* è la determinazione di una *nuova politica di migrazione legale*, che consenta all’Europa di consolidare la propria base di competenze mediante l’ingresso di persone qualificate, da includere nell’attuale mercato del lavoro: ciò mentre la popolazione autoctona invecchia e i soggetti in età da lavoro si riducono di molto (con conseguenze prevedibili in tema di previdenza e possibilità di crescita).

In questo senso, benché le decisioni su quanti cittadini di Paesi terzi in cerca di lavoro ammettere siano competenza esclusiva degli Stati membri, l’Europa giocherà un ruolo importante (attraverso programmi come Orizzonte 2020 e Erasmus+ e con l’entrata in vigore della direttiva su studenti e ricercatori, non ancora approvata) e in quel contesto si potrebbe elaborare un programma UE per attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati – ciò che poteva seguire all’entrata in vigore della direttiva “Carta blu”, ma di fatto non si è mai ottenuto (Evola 2014 e 2009; Costa 2009)<sup>40</sup>; si cercherà anche di dare certezza giuridica ai professionisti stranieri che operano nel settore dei servizi (anche per rafforzare la posizione europea, nell’ottica di chiedere reciprocità di trattamento). In tutto ciò si dovrà costruire, con l’aiuto della Commissione, un dialogo permanente tra gli Stati membri su temi come le carenze del mercato del lavoro, la regolarizzazione e l’integrazione (e lo stesso si dovrà fare con i contri-

<sup>40</sup> L’*Agenda*, tra l’altro, programma un riesame della direttiva “Carta blu” per renderla capace di attrarre talenti in Europa, rivedendo il suo campo di applicazione (incluso magari gli imprenditori disposti a investire in Europa) e migliorando la mobilità all’interno dell’UE per i titolari di Carta blu.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

buti di imprese, sindacati e altre parti sociali, mettendo in comune le informazioni utili sulla domanda e sull'offerta, per orientare al meglio le migrazioni, anche pensando alle persone già presenti in Europa)<sup>41</sup>.

Un nuovo regime dei visti (e in particolare la creazione del visto di circolazione), come quello proposto nel 2014, dovrebbe consentire poi di attrarre più turisti e visitatori (con relativi vantaggi economici), riducendo i rischi legati alla migrazione irregolare; entro la fine dell'anno, in più, l'elenco dei Paesi ai cittadini dei quali è richiesto il visto per entrare in Europa sarà revisionato anche alla luce dei dialoghi via via instaurati sui temi della migrazione e della mobilità.

Certamente, per arrivare a un successo di questo quarto punto, occorre una buona cooperazione tra UE e Stati membri sulle politiche di integrazione degli stranieri, mettendo a disposizione fondi per l'inclusione sociale (puntando ad esempio sulle competenze linguistiche e professionali, sull'accesso ai servizi e al mercato del lavoro, sull'istruzione e sugli scambi interculturali); sarà anche necessario, contemporaneamente, sostenere lo sviluppo dei paesi di origine, in modo che questi possano creare migliori opportunità economiche al loro interno (influenando inevitabilmente sui flussi migratori) e riescano a consentire al lavoratore migrante un buon livello di emancipazione (senza essere sfruttato)<sup>42</sup>. Si sta

<sup>41</sup> In questo senso, sarà importante anche un impegno dell'UE per migliorare la comprensione delle qualifiche acquisite dagli stranieri nei paesi d'origine, per facilitarne il riconoscimento.

<sup>42</sup> Lo stesso effetto dovrebbe essere prodotto dal sostegno alla libera circolazione dei lavoratori tra Stati terzi (come si sta facendo con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale), così da contribuire allo sviluppo locale.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio europeo e internazionale*

già lavorando, da ultimo, per rendere meno costosi e più semplici i trasferimenti delle rimesse, perché i paesi di origine possano trarre vantaggio dalla migrazione legale.

Sono questi dunque, i contenuti principali dell'*Agenda* presentata dalla Commissione e che dovrà poi tradursi in una serie di azioni, a partire da quelle passate in rassegna sin qui<sup>43</sup>. L'approvazione delle Risoluzioni del Parlamento europeo analizzate prima, in teoria, dovrebbe deporre a favore di un cammino spedito e condiviso degli interventi normativi, ma è facile rendersi conto che la realtà è e sarà ben diversa<sup>44</sup>: proprio nei giorni in cui questo contributo viene pubblicato, le cronache da Bruxelles testimoniano tutte le resistenze di alcuni Stati membri UE sul punto più importante per la tenuta a breve termine del sistema, ossia la ricollocazione dei rifugiati e dei soggetti richiedenti protezione internazionale. Non è questa la sede per dare conto delle posizioni più o meno ufficiali dei vari governi, ma non è possibile nascondersi che più di un Paese, tra coloro che sono entrati per ultimi nell'Unione ma anche tra i fondatori della CEE, è assai poco incline ad accettare la ripartizione, se questa dovesse essere vincolante (come nelle intenzioni della Commissione e co-

<sup>43</sup> Sull'*Agenda* e sui suoi punti deboli (specie sulle misure di lungo periodo), v. Cherubini (2015).

<sup>44</sup> Sulle difficoltà nella costruzione di una vera politica comune europea su immigrazione e asilo, v. – in senso critico verso gli Stati membri – Favilli (2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

me richiesto – si badi bene – dalla stessa Risoluzione votata dal Parlamento) e non su base volontaria<sup>45</sup>.

Si assisterà con attenzione, nelle prossime settimane, all'evoluzione del dibattito sul tema e alle decisioni delle istituzioni competenti; non è irrealistico prevedere che, in caso di mancato accoglimento del sistema obbligatorio di ripartizione di rifugiati e richiedenti asilo – sistema che non riguarda ovviamente i migranti economici, anche se coinvolge coloro che potrebbero veder respinta la propria domanda di protezione – i singoli Stati membri particolarmente interessati dagli arrivi di migranti cerchino soluzioni alternative, magari seguendo la via di accordi con altri Paesi<sup>46</sup> oppure mettendo in atto (o continuando, in certi casi) pratiche "informali" che tentino di eludere l'applicazione di determinate norme del "sistema Dublino"<sup>47</sup>.

Nell'attesa degli sviluppi della questione non si può non notare, con estrema amarezza, che un simile atteggiamento si pone in diretto contra-

<sup>45</sup> Su una diversa soluzione che consenta al migrante potenziale richiedente asilo di scegliere in quale paese presentare la propria domanda di protezione, v. da ultimo Ottonelli (2015).

<sup>46</sup> Ci si riferisce a parte del cd. "piano B" immaginato dal presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi, che contemplerebbe tra l'altro accordi con singoli Stati membri per derogare parzialmente al regolamento "Dublino-ter". V. Giovinazzo (2015).

<sup>47</sup> Il riferimento, nemmeno troppo velato, è alla pratica in base alla quale – secondo le accuse formulate dal ministro degli interni della Baviera, «in molti casi intenzionalmente, non prende dati personali e impronte digitali dei rifugiati, per permettere loro di chiedere asilo in un altro Paese». Sulle accuse, suffragate da alcuni dati, si veda l'articolo *Rifugiati, ministro Baviera attacca l'Italia*, in *Repubblica on line*, 22 agosto 2014, consultabile su [www.repubblica.it/esteri/2014/08/22/news/rifugiati\\_ministro\\_baviera\\_critica\\_l\\_italia-94256009](http://www.repubblica.it/esteri/2014/08/22/news/rifugiati_ministro_baviera_critica_l_italia-94256009).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

sto con l'idea di «dare alla vita politica una consolidata impronta di libertà, impregnata di un forte senso di solidarietà sociale», ossia una delle basi che, per gli autori del *Manifesto di Ventotene*, avrebbero consentito di dare alle «libertà politiche» un «contenuto concreto», come passaggio necessario per arrivare a «un'Europa libera e unita». Rifiutare per ragioni di “convenienza particolare” (leggasi: nazionale) misure e disegni che rispondono a criteri di solidarietà e condivisione – criteri e principi che non dovrebbero essere imposti da qualche disposizione, ma dovrebbero essere comunemente accettati e praticati – finisce per contraddire il motto alla base dell'Unione europea, *In varietate concordia*, ma soprattutto suona come una devastante sconfessione di chi, come Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, oltre settant'anni fa aveva imparato a guardare lontano e tratteggiato un'Europa che – in tutta franchezza – non somiglia granché a quella che si vede agire al giorno d'oggi<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Non pare che questa sia un'opinione isolata: a dimostrazione di ciò, v. le dichiarazioni del presidente del Senato Pietro Grasso in data 18 giugno 2015: «Il sogno di una Unione europea unita e solidale è nato su un'isola, a Ventotene, e rischia di morire sugli scogli di Ventimiglia» (parole riportate, per esempio, nell'articolo *Migranti, Grasso: “Pensare a nuovi muri è disarmante”*, in *Repubblica on line*, 18 giugno 2015, consultabile su [www.repubblica.it/cronaca/2015/06/18/news/migranti\\_grasso-117135500](http://www.repubblica.it/cronaca/2015/06/18/news/migranti_grasso-117135500)).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

## Bibliografia

Adinolfi, A. (2010), *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in E. Triggiani (cur.), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV convegno Sidi, Bari, 18-19 giugno 2009, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 237-266.

Adinolfi, A. (2011), *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2, pp. 13-50.

Apostoli, A. (2014), *Immigrazione, Europa e Stati membri*, in *Oss. cost.*, 1, p. 15 ss., disponibile su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Benedetti, E. (2010), *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova: Cedam.

Bertozzi, S. (2007), *Una politica comune di asilo: come progredire?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, pp. 1107-1112.

Calafà, L. (2011), *Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona – Extra European Citizens between Immigration Policies and Rights after Lisbon Treaty: the Season of Oxymorons?*, in *Lavoro e diritto*, 3, pp. 527-556.

Carella, G. (2015), *Tratta degli esseri umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello stato di diritto)*, in *SIDIBlog*, 5 maggio, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Carrera, S. (2007), *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Brussels: CEPS, disponibile su [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu) (ultima consultazione il 12 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Carta, M. (2008), *Misure di contrasto al traffico di migranti via mare*, in G. Palmisano (cur.), *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano: Giuffrè, pp. 81-112.

Carta, M. (2010), *Lo smuggling nel Mediterraneo tra strumenti internazionali ed europei di prevenzione e di contrasto*, in E. Triggiani (cur.), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV convegno Sidi, Bari, 18-19 giugno 2009, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 189-206.

Cellamare, G. (2012), *Asilo politico: considerata relativa e non assoluta la presunzione di rispetto dei diritti fondamentali. La nozione di "Paese sicuro" necessità di un riscontro sul piano pratico*, in *Guida dir.*, 6, pp. 95-97.

Cherubini, F. (2013), *Frontex e mitologia greca: un binomio assai bizzarro*, in *SIDIBlog*, 7 novembre, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Cherubini, F. (2015), *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog*, 3 giugno, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Ciervo, A. (2013), *La tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Europa: dal sistema europeo multilivello all'"asylum shopping"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1, pp. 139-147.

Commissione europea (2005), *Comunicazione al Parlamento e al Consiglio intitolata Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court – COM(2005) 621 final*, 30 novembre, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Commissione europea (2011), Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità* – COM(2011) 743 final, 18 novembre, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Commissione europea (2015), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Agenda europea sulla migrazione (A European Agenda of Migration)*, COM(2015) 240 final, 13 maggio, disponibile su <http://ec.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Consiglio europeo (2010), *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 2010/C 155/01, in *Gazz. Uff. Un. Eur.*, 4 maggio, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Conti, P. (2014), *Alfano: l'Europa risponda, l'Italia non aspetta*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto, p. 3.

Corcione, E. (2013), *La nozione di paese sicuro tra protezione formale e sostanziale dei diritti dei richiedenti asilo*, in *Giur. mer.*, 1, pp. 116-121.

Costa, A. (2009), *Extracomunitari altamente qualificati: la Carta blu UE*, in *Dir. prat. lav.*, 30, pp. 1731-1738.

De Vittor, F. (2014), *Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci - The right to cross the Mediterranean... or at least to try*, in *Dir. um. dir. int.*, 1, pp. 63-81.

De Vittor, F. (2015), *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?*, in *SIDIBlog*, 27 aprile, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Dubolino, D. (2004), *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Dir. Un. Eur.*, 4, pp. 811-845.

Del Guercio, A. (2014), *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, settembre, disponibile su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Evola, M. (2009), *La Carta Blu UE: una versione aggiornata della politica del migrante Gastarbeiter*, in *Nuove Auton.*, 2-3, pp. 491-516.

Evola, M. (2014), *The Promised Land of Denizenship? The Directives on Researchers and Highly-qualified Third-country National Workers and the Development of EU Policies on Regular Migration*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 6, p. 1297 ss.

Favilli, C. (2010), *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 13-35.

Favilli, C. (2015), *Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, in *SIDIBlog*, 27 aprile, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Feraci, O. (2013), *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) (ultima consultazione il 18 giugno 2015).

Filzwieser, C. (2006), *The Dublin Regulation v. the European Convention of Human Rights – A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?*, paper non presente in riviste, disponibile sul sito [www.dublin-project.eu](http://www.dublin-project.eu) (ultima consultazione il 18 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Gemelli, M. (2014), *I diritti umani, la dignità umana e la vicenda del rifugiato*, in *Giust. pen.*, 7, pt. 1, pp. 193-212.

Gestri, M., (2010), *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in G. Cordini e V. Gasparini Casari (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. I. (Profili di Diritto italiano, Comunitario e Internazionale), Modena: Mucchi, p. 45 ss.

Giovinazzo, D. (2015), *Migranti, Renzi alza i toni: pronti a piano B se l'Europa non aiuta. Ecco cosa prevede*, in *Eunews*, 15 giugno, disponibile su [www.eunews.it](http://www.eunews.it) (ultima consultazione il 18 giugno 2015).

Grasso, L. (2012 a), *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della "sovereignty clause" del Regolamento Dublino II*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, pp. 733-739.

Grasso, L. (2012 b), *Ritiro della domanda di asilo ed applicabilità del regolamento Dublino II: la Corte di giustizia colma una "lacuna legis" nella normativa UE*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, pp. 930-935.

Macrillò, A. (cur.) (2014), *Il diritto degli stranieri*, Padova: Cedam.

Magi, L. (2011), *Protezione dei richiedenti asilo "par ricochet" o protezione "par moitié"? La Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del Regolamento "Dublino II"*, in *Riv. dir. int.*, 3, pp. 824-832.

Marchegiani, M. (2010), *Regolamento Dublino II e clausola di sovranità: il caso greco dinanzi all'Alto Commissariato per i rifugiati*, in *Dir. um. dir. int.*, 2, pp. 452-457.

Marchegiani, M. (2011), *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso "M.S.S. c. Belgio e Grecia" - The "Dublin II" Regulation and the European Convention on Human Rights in Light of the "M.S.S. v. Belgium & Greece" Case*, in *Studi integr. eur.*, 2, pp. 357-366.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Masera, L. (2014), *Il “caso Lampedusa”: una violazione sistemica del diritto alla libertà personale – The “Lampedusa Case”: a systemic violation of the right to personal freedom*, in *Dir. um. dir. int.*, 1, pp. 83 – 102.

Mole, N. (2013), *Some Reflections on the Common European Asylum System and the Evolving European Case Law - Alcune riflessioni sul Sistema Comune Europeo di Asilo e l'evoluzione giurisprudenziale europea*, in *Rag. prat.*, 41, pp. 511-525.

Morandi, N. (2005), *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, pp. 51-68.

Morgese, G. (2012), *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso “N.S. e altri” - Dublin II Regulation and Application of the Principle of Mutual Trust between Member States: The CJEU Decision on “N.S. and Others” Case*, in *Studi integr. eur.*, 1, pp. 147-162.

Morgese, G. (2013), *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, pp. 15-35.

Nascimbene, B. (2011), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, pp. 13-26.

Nascimbene, B. (2013), *L'Italia chiama, l'Europa risponde? La tragedia di Lampedusa*, in *Corr. giur.*, 11, pp. 1393-1395.

Nascimbene, B. e Di Pascale, A. (2008), *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in G. Palmisano (cur.), *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano: Giuffrè, pp. 27-52.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Ottonelli, V. (2015), *Se il migrante scegliesse il Paese*, in *Il Mulino – La rivista*, 22 giugno, disponibile su <http://www.rivistailmulino.it> (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Palmisano, G. (2004), *Smuggling via mare e responsabilità internazionale degli Stati*, in U. Leanza (cur.), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli: Editoriale scientifica, p. 218 ss.

Palmisano, G. (2013), *Immigrazione e diritti umani di migranti e profughi, dopo Lampedusa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, pp. 21-29.

Pappalardo, M.M. (2013), *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III - Rejections at sea and immigration emergency: new perspectives in the Dublin III system*, in *La Comunità internazionale*, 4, pp. 793-813.

Pappalardo, M. (2014), *Il nuovo regolamento di esecuzione della procedura Dublino III: ancora disparità nel modus operandi ma più informazioni al richiedente asilo*, in *SIDIBlog*, 13 marzo, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Parlamento europeo (2013 a), *Risoluzione del 9 ottobre 2013 sulle misure adottate dall'Ue e dagli Stati membri per affrontare il flusso di rifugiati a seguito del conflitto in Siria – 2013/2837(RSP)*, testo approvato (e testo della proposta) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Parlamento europeo (2013 b), *Risoluzione del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa – 2013/2827(RSP)*, testo approvato (e testi delle proposte) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Parlamento europeo (2014), *Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni – 2014/2907(RSP)*, testo approvato (e testo della proposta) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Parlamento europeo (2015), *Risoluzione del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo – 2015/2660(RSP)*, testo approvato (e testo delle proposte) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Salamone, L. (2011), *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale*, Torino: Giappichelli.

Scuto, F. (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano: Giuffrè.

Teodorescu, L. (2013), *L'Unione europea verso una politica comune di immigrazione*, Università degli Studi Roma Tre – Centro di eccellenza Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo, consultabile su [www.centrospinelli.eu](http://www.centrospinelli.eu) (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Trevisanut, S. (2008), *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, p. 367 ss.

Trevisanut, S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli: Jovene.

Triandafyllidou, A e Maroukis, T. (2012), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, London: Palgrave-Macmillan.

Vitiello, D. (2013), *Ancora su Frontex e mitologia greca: di metafora in metafora*, in *SIDIBlog*, 11 novembre, disponibile su [www.sidi-isil-org/sidiblog](http://www.sidi-isil-org/sidiblog) (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Wiermans, M. (2012), *The Securitization of Frontex: a Discours Analysis*, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

## Abstract

*Migration Policy and the EU: the Resolutions voted by the Parliament and the European Agenda*

Thick migration flows have reached Europe for these last decades, so the EU and its Member States (especially the ones that are “the European External Border”, like Italy or Greece) have to face the problems connected to this phenomenon. This contribution analyses the Resolutions voted by the European Parliament about refugees and migration and considers the *European Agenda on Migration*, communicated on 13<sup>th</sup> May: these documents try to carry out the principles of solidarity and shared responsibility (contained in the Article 80 of the Treaty on the functioning of the European Union), even if some Member States show to be uncertain about these fundamental ideals (at the bases of the first project of United Europe).

*Keywords:* European Agenda on Migration, refugees, solidarity, FRONTEX, security.





anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

# La famiglia nella prospettiva sociologica tra nuovi modelli, minacce e sfide

di Michela Luzi \*

*I vostri figli non sono i vostri figli.  
Sono i figli e le figlie della vita stessa.  
Essi non vengono da voi, ma attraverso di voi,  
e non vi appartengono benché viviate insieme.  
Potete amarli, ma non costringerli ai vostri pensieri,  
poiché essi hanno i loro pensieri. [...]  
Cercherete d'imitarli, ma non potrete farli simili a voi,  
poiché la vita procede e non s'attarda su ieri.  
Voi siete gli archi da cui i figli, le vostre frecce vive,  
sono scoccate lontano [...] (Gibran 2012, 13).*

## 1. La famiglia tra dimensione pubblica e privata

La famiglia rappresenta l'istituzione fondamentale delle società, cui l'uomo ha dato origine nel corso della sua storia. Essa, infatti, è la più

\* Ricercatrice a tempo determinato in Sociologia dei processi economici e del lavoro e professoressa a contratto di Sociologia generale presso Università degli Studi "Niccolò Cusano" di Roma.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

semplice delle strutture sociali e proprio per questa sua fondamentale caratteristica si colloca alla base del processo evolutivo di tutte le civiltà storiche. Non vi è alcuna forma di società, dunque, se prima non ci sono modelli familiari costituiti. L'uomo ha dato vita a comunità e a società, quali strutture di socializzazione complesse, partendo proprio dalla forma organizzativa più semplice, quale, appunto, la famiglia.

La famiglia è, per dirla con Lévi-Strauss, un'invenzione sociale e non puramente un fenomeno naturale (1969, 613-617). È fondamentalmente un prodotto culturale e come tale in continua trasformazione ed evoluzione. Ne consegue che le sue caratteristiche strutturali ed i modelli relazionali al suo interno cambiano nel tempo e nello spazio. Variano con il mutare dei contesti sociali, in quanto il rapporto tra società e famiglia è assolutamente diretto ed imprescindibile. L'una è il prodotto dell'altra e viceversa (De Luise, 2010).

Pur in contesti storici assolutamente non confrontabili *sic et simpliciter*, emerge un dato inconfondibile, il *fil rouge* che lega le tappe dell'evoluzione e trasformazione dell'istituzione famiglia: la dimensione privata, e privatistica, della famiglia si intreccia indissolubilmente con quella pubblica, e pubblicistica, a riprova del fatto che famiglia e società sono l'una il prodotto dell'altra e rispecchiamo i modelli culturali predominanti in un determinato periodo storico. La centralità dell'istituzione famiglia nella diverse epoche storiche e nelle differenti declinazioni non è mai venuta meno. Ne è testimonianza l'analisi di Émile Durkheim, che nel 1888 scrive: «Non esiste un modo di essere e di vivere che sia il migliore di tutti. [...] La famiglia di oggi non è né più né meno perfetta di quella di una volta: è diversa, perché le circostanze sono diverse» (Zanatta 2008, 7). Ancora Durkheim nel 1892 scrive: «Noi siamo attaccati alla nostra famiglia perché siamo attaccati alla persona di nostro padre, di nostra madre, di nostra moglie, dei nostri figli. Un tempo era totalmente diverso: i legami che derivavano dalle cose



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

primeggiavano su quelli che derivavano dalle persone, lo scopo primario di tutta l'organizzazione familiare era quello di mantenere la famiglia, i beni domestici e, rispetto a questi, ogni considerazione personale appariva secondaria» (Miano 2010, 105).

Dalle affermazioni del grande sociologo Durkheim, si intuisce facilmente che la famiglia non può sfuggire alle trasformazioni ed evoluzioni dei contesti sociali. Essa è dunque contemporaneamente il risultato e la risposta a questi cambiamenti, per cui è impresa vana anche attardarsi in paragoni tra ciò che era, e rappresentava, la famiglia in un tempo passato e ciò che è, e rappresenta, la famiglia in qualsiasi altro contesto storico (Corsini 2009).

La Costituzione italiana considera la famiglia come un fatto naturale, istituzionalizzato attraverso il matrimonio. È certamente un modo di considerare il modello familiare, che è molto distante da quello attuale. La famiglia, infatti, non viene più considerata un'istituzione, ma un'unione di affetti (Fruggeri 2005, 53). Questa nuova prospettiva evidentemente rispecchia le odierne dinamiche, che attraversano la società. Si affermano nuovi modelli e stili di vita. Le istituzioni cedono il passo a nuovi paradigmi di socializzazione o, comunque, sono viste e vissute in maniera diversa. L'istituto familiare, allora, modifica i tratti essenziali per dinamiche esterne e per processi relazionali interni tra i componenti del nucleo familiare.

Molti sociologi mettono in relazione le trasformazioni avvenute nella famiglia a mutamenti interni avvenuti nella relazione tra i coniugi. La famiglia coniugale si è, ad esempio, liberata dei controlli della comunità e il matrimonio non viene più combinato dai parenti, ma è basato sulla libera scelta (Miano 2010). Anche la relazione tra genitori e figli subisce continuamente grandi cambiamenti in un più generale contesto di ristrutturazione del modello familiare. In questa logica, si assiste ad una riformulazione dell'istituzione con un riposizionamento dei ruoli, delle



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

gerarchie, delle libertà e dell'agibilità di ciascun componente. Si profila una nuova sintesi culturale tra i valori emergenti e formanti la società attuale e le nuove sensibilità avvertite nel contesto familiare. È un processo dialettico *in fieri*, nel cui seno si sviluppano processi non sempre fluidi di armonizzazione dei valori dominanti. Se risulta essere sempre più difficile stabilire una base di valori per la società, allora per le famiglie non si aprono prospettive né a livello di politica familiare né sotto forma di valori che riescano a conciliare la vita familiare e quella sociale. Le regole sono stabilite individualmente da ogni coppia proprio perché non è più possibile riferirsi a modelli di ruolo attuabili (Donati 2006a).

L'odierno panorama della famiglia si mostra con nuove tipologie familiari e, conseguentemente, con diverse espressioni della genitorialità. I sociologi ormai parlano di 'famiglie' anziché di 'famiglia', per indicare i molteplici modi di vivere insieme e le molteplici esperienze familiari che un uomo può attraversare nel corso della sua vita. Si aprono degli scenari che modificano radicalmente il concetto della famiglia nucleare naturale, organizzata sul modello della tradizione (Alvaro *et al* 2007, 38).

Accanto alla famiglia classica mononucleare, composta da padre, madre e figli, che rimane la forma familiare predominante - anche se oggi viene sciolta e ricreata più volte - troviamo il genitore single, quale frutto di libera scelta e non necessariamente quale sinonimo di fallimento relazionale. Oggi la funzione genitoriale può essere esercitata anche in assenza della relazione coniugale (Toscano 2009, 128). Ci sono poi le famiglie allargate o ricomposte, nelle quali si ha a che fare con due differenti culture condensate in una pacifica coesistenza, dove alle difficoltà fisiologiche delle coppie si affiancano quelle incontrate dai nuovi partner nel definire il loro ruolo all'interno della famiglia ricomposta, per la mancanza di modelli, per l'assenza dei legami di sangue e per la parziale istituzionalizzazione di queste tipologie familiari, perché il ruolo di "terzo genitore" non può essere ascritto, ma deve essere acquisito giorno per



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

giorno guadagnandosi il rispetto, e l'amore dei figli (Bianca *et al* 2005). Vi è anche la famiglia di fatto, detta anche more-uxorio o basata su un matrimonio informale (Autorino Stanzone 2011).

Ci sono coppie omosessuali, con o senza figli, dove c'è spesso una non coincidenza tra ruoli familiari e ruoli di genere. Ci sono famiglie affidatarie o quelle adottive, dove spicca una non omogeneità tra cultura familiare e cultura della comunità sociale d'appartenenza; ci sono le comunità famiglia, che, sostanzialmente, ricordano le strutture familiari del passato, nelle quali più generazioni vivevano sotto lo stesso tetto basate sulla non consequenzialità tra genitorialità biologica e universo affettivo (Sapio 2010, 111-114). Viene praticata anche la ricoabitazione, che si verifica quando una coppia vive con il genitore di uno dei coniugi, perché rimasto vedovo o quando una coppia di genitori anziani, o un genitore vedovo, vive con il figlio divorziato (Barbagli 1984, 123-129).

Si trovano modelli familiari del tutto nuovi rispetto a quelli tradizionali, in relazione ai quali deve essere prodotto uno sforzo ulteriore, per definirli e, se possibile, istituzionalizzarli. Tuttavia, lo sconvolgimento a livello di percezione sociale, l'immagine della famiglia sembra essere rimasta immutata, perché anche se gli individui nella vita quotidiana divorziano, si risposano, convivono, si lasciano, e si verificano episodi di violenza domestica drammatici, la famiglia rappresenta ancora l'indissolubile, il rifugio sicuro per l'individuo e il perno della società. Donati a tal proposito scrive: «Il fatto che oggi, di fronte ad una crescente variabilità di forme familiari, sembri venir meno una rappresentazione prevalente di famiglia indica non già che la famiglia scompaia, ma invece che siamo di fronte ad un processo socio-culturale di ri-differenziazione della famiglia attraverso il quale – a poco a poco – emerge un nuovo confronto tra rappresentazioni concorrenti» (2006a, 6). L'istituzione famiglia, dunque, rappresenta il luogo sicuro, nel quale ritrovarsi e rifugiarsi. È il *topos*, nonostante tutto, delle certezze, seppur



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

minime in alcuni casi, a fronte di un mondo esterno, che offre poco da questo punto di vista. È l'istituto dell'identità e dell'identificazione nella prospettiva dialettica tra la dimensione privata e quella pubblica. La famiglia è l'istituzione fondativa della società umana perché la società, in quanto prodotto della cultura, nasce con le regole che definiscono i rapporti tra i sessi e le generazioni (Colozzi 2009, 44).

In questa ottica, le complesse trasformazioni che caratterizzano la contemporaneità richiedono di ripensare criticamente le categorie attraverso le quali riconoscere e leggere le attuali configurazioni familiari e, soprattutto, il ruolo e il significato di essere genitore nella famiglia contemporanea (Volpi 2007).

In passato, tutto era abbastanza semplice, perché bisognava solo cercare di identificarsi il più possibile con i genitori, e con i nonni, cioè con valori e principi tramandati da coloro che rappresentavano i punti di riferimento sicuri, i capisaldi della crescita, che aiutavano ad affrontare il difficile periodo dell'adolescenza e ad uscirne vittoriosi, forti e intatti (Barbagli 1984). Oggi, è tutto più complicato e complesso. L'adolescente trova da solo il modo di superare le difficoltà giovanili, preferisce poter contare sul sostegno genitoriale solo in caso di bisogno piuttosto che fare riferimento a modelli comportamentali precostituiti. I componenti della famiglia non ricevono più dalla famiglia stessa il sostegno emotivo, di cui hanno bisogno, in quanto i genitori sono presi da impegni di lavoro e il tempo da dedicare ai figli diventa residuale (They *et al* 2014). Ecco allora che i figli cercano sostegno emotivo in strutture pubbliche o private, come le scuole, o svolgono attività ricreative, trascorrendo gran parte della giornata con i coetanei (Giddens 2000, 49-51).

La pluralità di queste dinamiche interne al nucleo familiare e le modalità di relazionarsi hanno tolto rigidità alla figura materna: estremamente disponibile o, per contro, distante e perfida. La maternità completamente



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

fisiologica ha perso la sua centralità sociale a causa dei numerosi passaggi evolutivi che stanno tuttora avvenendo, allontanandosi dai modelli tradizionali (Marinopoulos 2006, 33-35). Lo stereotipo della mamma regina della casa, sempre pronta al sacrificio, viene scalzato da madri che commettono infanticidio, che gettano le loro creature nel cassonetto della spazzatura, che permettono il verificarsi o il protrarsi di violenze o abusi (Resnick 1969). Viene da domandarsi se ancora esista un'etica della maternità così comunemente intesa. Sicuramente no, se per etica si intende il luogo dove soggiorna la ragione. Il ruolo materno esce dal comportamento ordinario e viene "snaturato", rendendo le madri il riferimento di un'organizzazione sociale che ha alla base il solo interesse egoistico personale (Gargiullo *et al* 2010, 33-38).

Si deve riconoscere che, effettivamente, essere genitori oggi è totalmente diverso rispetto a quanto richiesto alle generazioni passate. Le responsabilità e i cambiamenti sociali hanno riproposto modelli genitoriali che rappresentano la flessibilità e l'interscambiabilità dei ruoli. I cambiamenti storici e sociali, avvenuti in tempi estremamente brevi, il progresso tecnologico, avanzato con velocità esponenziale, hanno definito confini nuovi e innumerevoli nuove incertezze, che fatalmente si sono ripercosse sulla radice della società civile, di cui la famiglia rappresenta la cellula gametica. Per queste multifattoriali motivazioni il ruolo di genitore ha catalizzato al suo interno, parimenti al sistema famiglia, tutta una serie di errori concettuali che ne hanno reso instabile il suo operato e fragilissimo il suo paradigma di riferimento educativo (Cozzolino 2014). Da un punto di vista sociologico, si è prodotta, in questo periodo storico, tutta una serie di rappresentazioni di realtà, che hanno alterato la visione del ruolo genitoriale ed il suo modo di essere vissuto (Donati 2006b). «Il ruolo del genitore, in questo inizio del terzo millennio, appare veramente arduo. [...] A fronte di questo, la delega verso le istituzioni, e verso le agenzie di socializzazione (scuola ed altro) si è andata sempre più



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

rafforzando, nell'incapacità, da parte della famiglia, di produrre sistemi di riferimento validi» (Rango 2006, 184).

È così che entra in gioco chi educa per professione o, meglio, chi dovrebbe essere professionista dell'educazione: la scuola, i docenti. Spesso, la scuola deve occuparsi anche di quelle responsabilità educative che dovrebbero essere compito privilegiato dell'istituzione familiare (Morcellini 2009, 241-243); «la scuola va diventando sempre più, anche sotto l'aspetto dello spazio fisico e della organizzazione interna, un luogo in cui non sono attivati soltanto processi di trasmissione culturale ma anche di educazione, relazionalità, orientamento valoriale: di formazione in senso ampio» (Pati 2003, 35).

Questo è necessario in una collettività, in cui la famiglia appare sempre più minacciata nella sua essenza al punto tale che lo Stato si pone come uno degli obiettivi primari quello di rafforzarla, pianificarla, sostenerla attraverso interventi legislativi mirati che dovrebbero restituire o preservare la centralità del ruolo della famiglia, soprattutto nell'era contemporanea, dove «la complessità delle relazioni interpersonali, la maggiore autonomia nella gestione delle informazioni da parte dei figli, una meno rigida suddivisione di ruoli e un mancato riconoscimento dell'esperienza personale dell'adulto rendono più complesso il 'ruolo educativo' del genitore e quindi anche meno efficace la sua incisività» (Gallina 2009, 104). Tutte queste difficoltà incontrate dall'istituzione famiglia non fanno altro che favorire il proliferare di un fenomeno drammatico: la violenza domestica (Giordano *et al* 2011, 3).

## 2. Il fenomeno della violenza domestica

La famiglia è l'istituzione fondamentale della società (Locan 2005, 4) non solo perché ne garantisce la riproduzione nel tempo, ma perché



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

attraverso la socializzazione abilita i suoi membri a diventare persone umane, dotate di una identità personale e sociale (Colozzi 2009, 62). Analizzare dinamiche istituzionali significa determinare quanto le famiglie perseguano un indirizzo votato al rispetto delle leggi nel pieno riconoscimento delle altre istituzioni. Questo perché la famiglia presiede ai processi fondamentali dello sviluppo psichico e a quell'organizzazione delle emozioni secondo parametri condizionati dell'ambiente che è alla base dei sentimenti. In modo più ampio, la famiglia trasmette delle strutture di comportamento e di rappresentazione il cui funzionamento si estende oltre i limiti della coscienza (Stoppa 2014, 25). Far parte della famiglia così come delle altre istituzioni sociali significa soprattutto riconoscere le regole ed, in particolare, il modo in cui interagire. Infatti, tutte le azioni di dialogo ed interazioni tra individui e tra gruppi sociali generano il riconoscimento delle e nelle istituzioni. Proprio dall'analisi delle dinamiche istituzionali emerge come le famiglie nel breve e nel lungo periodo, riconoscendo l'appartenenza al nucleo sociale, diffondono la cultura verso le istituzioni riconosciute. Essere famiglia significa quindi essere istituzione, ma questo assunto non sempre conduce alla nozione di un'istituzione perfetta (Donati 1994, 388). Poiché in alcuni casi è proprio all'interno della famiglia che si determinano situazioni di devianza sociale.

La famiglia generalmente viene considerata come un territorio protetto, la cui essenza si sviluppa attraverso il rispetto, la condivisione e la comprensione tra i diversi componenti, il luogo depositario per eccellenza della tutela e della solidarietà dei suoi membri, nonché il terreno degli affetti più spontanei e immediati. Ma purtroppo la famiglia cela una forte contraddizione che attraversa età, luoghi, condizioni socio-economiche e diverse culture e manifesta una realtà intrisa di aggressività e di ostilità in cui regna il disordine.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

«L'immagine sacra e idealizzata della famiglia (*zona franca, piena di conflitti e pericoli*), alla cui impermeabilità ha contribuito un moralismo falso e ottuso, non può più identificarsi con una realtà, tipicamente umana, fatta spesso di costrizioni, abbandoni, prevaricazioni, intimidazioni, persecuzioni, violenze e dove, altrettanto spesso, vengono meno la spontaneità, l'empatia, l'altruismo, la solidarietà» (Gargiullo *et al* 2010, 17). L'istituzione famiglia viene, dunque, minata nelle sue fondamenta e nella sua stessa natura, mentre per definizione dovrebbe essere la sede privilegiata delle relazioni affettive e un punto di riferimento primario per i suoi componenti, che al suo interno dovrebbero veder garantiti una serie di elementi come l'accudimento, la protezione, il sostegno, la vicinanza. In alcuni casi estremi può trasformarsi in un ambiente carico di tensioni, ostilità e violenze che possono seriamente minare l'integrità psico-fisica di coloro che ne fanno parte.

Le pareti domestiche possono diventare teatro di violenze, perché la famiglia si trasforma in un sistema di attribuzione di ruoli, quello dell'uomo e quello della donna, dove l'uso della violenza assume la dimensione di un rapporto di forza tra sessi. Soprattutto nella società contemporanea, dove gli uomini sentono minacciato il proprio potere grazie all'evolversi della cultura femminile e temono di perdere il controllo sulla famiglia e sulla donna stessa. Si determina così il modello che viene definito come "spirale della violenza domestica" (Fichera 2010, 83), secondo il quale gli obiettivi di colui che usa la violenza sono la conservazione e l'esercizio del controllo per relegare e mantenere la donna al suo *status quo*. Questa violenza è caratterizzata da alcuni meccanismi che si susseguono e si ripetono ciclicamente in un crescendo sempre più grave e rappresentano una vera e propria spirale di cui la donna resta vittima, pur non avendone la percezione. Le tappe di questa spirale sono violenze spesso impercettibili e tali da non



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

permettere alle donne di sottrarsi al compagno violento (Baldry *et al* 2010).

La violenza all'interno della famiglia è la riproposizione della struttura sociale secondo la quale i rapporti tra uomo e donna sono improntati secondo un modello duale di dominanza-sottomissione, al cui interno non solamente il gesto violento si cronicizza in una spirale da cui è difficile uscire, ma viene avallato dalla stessa donna che non di rado si auto-colpevolizza, assumendo su di sé la responsabilità della violenza, anche nel tentativo di celare il senso di vergogna che la violenza stessa genera in lei.

La violenza domestica può assumere diverse forme e gradi e può essere di vario tipo: psicologica, fisica, sessuale, economica. Generalmente la violenza nelle relazioni intime, in un primo momento, non si manifesta subito con maltrattamenti di tipo fisico. «Inizialmente vengono messe in atto violenze di tipo emotivo e psicologico meno evidenti, più subdole. L'uomo che le perpetra esercita un controllo che annienta gradualmente la sua preda rendendola incapace di reagire; l'aggressore, attraverso il suo modo di fare perverso, infierisce sulla vittima indebolendola subdolamente attraverso un condizionamento continuo, un dominio intellettuale o morale» (Baldry 2014, 63).

La vittima è come se fosse immobilizzata in una tela di ragno, tenuta a disposizione, psicologicamente incatenata, anestetizzata. Secondo Hirigoyen questo condizionamento implica un'innegabile componente distruttiva, perché la vittima vede ridursi a poco a poco, per erosione, la sua resistenza, le sue capacità di opposizione e «non è più capace di avere un pensiero autonomo anzi arriva a pensare come il suo aggressore e subisce senza acconsentire» (2000, 99-100).

Alla violenza psicologica fa generalmente seguito la violenza fisica, anche laddove la donna cercasse di reagire. Le tappe di questa spirale della violenza cominciano sempre con forme di *intimidazione* manifestate



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

attraverso la coercizione, il controllo economico, le minacce, il terrore di subire percosse e il ricatto; segue poi l'*isolamento* che si sostanzia nella limitazione dei rapporti con la famiglia originaria o con amici, soprattutto non comuni, e anche con l'impedimento dell'accesso allo studio, al lavoro, a frequentazioni professionali; c'è poi la fase della *svalorizzazione* durante la quale vengono rivolte critiche riguardo l'aspetto esteriore e circa la gestione della casa e dei figli, umiliazioni ed offese di fronte ad altre persone, marginalizzazione in pubblico ed in privato, insulti e maltrattamenti verbali; si passa poi alla *distruzione degli oggetti*; ed infine alla *segregazione*, che è una forma di controllo relativa ai contatti con altre persone, soprattutto uomini, ad imposizioni sul come vestirsi, pettinarsi o comportarsi in pubblico, ad un costante clima dubbioso sulla fedeltà, ad informazioni pressanti ed invasive sugli spostamenti e sulle comunicazioni o controllo diretto degli spostamenti (Velotti 2012).

Quando una donna trova il coraggio di ribellarsi alla violenza psicologica, subita costantemente, l'uomo inizia ad aggredirla fisicamente per ristabilire lo status quo. Si attua così la fase della violenza fisica che, inizialmente, si manifesta in forme più lievi, ma che poi scade anche in maltrattamenti più gravi come pugni, bruciature di sigarette, calci, aggressioni anche con oggetti o armi, fino all'omicidio tentato o addirittura consumato (Baldry *et al* 2008).

Una possibile spiegazione del fenomeno è quella che riconosce la vittima come inconsciamente annientata da un equilibrio di Nash, ossia nella teoria dei giochi, che rappresenta una combinazione di strategie in cui ciascun giocatore effettua la migliore scelta possibile sulla base delle aspettative di scelta dell'altro giocatore (Mongardini 1998). Secondo questa teoria la vittima non reagire e accetta le violenze perché ritiene sia la migliore delle strategie possibili. In termini psicologici questo significa che la donna si trova in una condizione di equilibrio, costituita dal



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

matrimonio, dalla casa, dai figli, dal sostentamento, e vive con angoscia l'ipotesi dell'abbandono. Pertanto, preferisce mantenere la propria situazione, seppur maltrattante, perché l'alternativa comporterebbe un investimento psichico maggiore di quanto richieda la sopportazione stessa del maltrattamento. Questo non deve essere interpretato come una giustificazione per il maltrattante o tantomeno come un'accusa nei confronti della donna.

Al contrario, l'ipotesi dell'equilibrio di Nash sottolinea come l'attenzione alle dinamiche sottese alle relazioni disfunzionali deve essere sempre maggiore. In verità, le motivazioni di questa resistenza non sempre appaiono comprensibili alla luce degli strumenti legali, psicologici, medici ed economici offerti alle donne che si trovano in situazioni maltrattanti. Un'altra delle spiegazioni suggerite, per comprendere la difficoltà delle donne alla denuncia del maltrattamento, è quella che vede la donna maltrattata soffrire della *Sindrome della donna maltrattata* (Gargiullo *et al* 2010, 87). Secondo questa sindrome, le donne hanno difficoltà a denunciare il maltrattamento subito, perché spesso nell'educazione che è stata impartita, l'uomo viene considerato come padre-padrone della vita della donna, del suo corpo, del suo tempo, delle sue ricchezze.

Il fenomeno della sindrome della donna maltrattata prevede tre stadi. «Il primo stadio della sindrome sarebbe rappresentato dalla negazione». Le donne tendono a negare agli altri, e prima ancora a loro stesse, di essere vittime di violenza, giustificando il comportamento del partner con scuse assurde. «Nel secondo stadio della sindrome della donna maltrattata abbiamo la dolorosa presa di coscienza». Questa fase richiede molta pazienza e molti colloqui e generalmente la donna necessita di un supporto psicologico. «E sono proprio i fattori economici che saranno da mettere in primo piano nel terzo stadio della sindrome della donna maltrattata. I fattori pratici quali la gestione della casa, dei figli, il mutuo



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

cointestato, o l'affitto, le bollette, rette scolastiche [...] tali incombenze possono apparire talmente gravose e insormontabili da far desistere le donne in preda a quella che viene definita 'impotenza appresa' che costituisce il terzo stadio» (Vernocchi *et al* 2014, 174-176).

### 3. Conseguenze sociali della violenza sulle donne

Negli ultimi anni il fenomeno della violenza domestica e, in particolare, della violenza contro le donne nell'ambito familiare, siano queste moglie, convivente, madre o figlia, si è trasformato da una questione privata a una "problematica sociale" (Corradi 2009).

Le varie forme di violenza e di maltrattamenti che vengono perpetrati nell'ambito familiare costituiscono un fenomeno che non può essere considerato alla stregua di un problema riguardante unicamente le vittime e i loro familiari, ma che inevitabilmente coinvolge l'intera società. Ogni genere di violenza e di maltrattamento ha, infatti, un costo sociale molto alto, sia per le vittime che le subiscono e che, di conseguenza, si ritrovano a gestire una lunga catena di problemi fisici e psicologici, ma anche per il paese in cui loro vivono. La violenza di genere, infatti, frena il processo di crescita del singolo ed alza robuste barriere alla sua piena partecipazione alla vita sociale, economica e politica. Ma rappresenta anche un costo sociale derivante dal mancato guadagno economico da parte delle vittime, fino ad arrivare ai costi finanziari che il sistema deve sostenere per arginare gli effetti negativi dei maltrattamenti (Deriu 2011).

Tutto questo comporta, inevitabilmente, spese pubbliche esorbitanti per i servizi medici, per il sistema giudiziario e per la sicurezza, ancorché per il prezzo pagato dalle future generazioni in termini di disagio e sviluppo. Sarebbe opportuno promuovere una conoscenza del fenomeno



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

tale che possa permettere di mettere a fuoco l'entità numerica reale e sociale delle violenze, nonché fornire alle autorità competenti un nuovo elemento di valutazione al fine di considerare l'intervento contro il maltrattamento e le violenze come una delle priorità nell'operato istituzionale. Inoltre, dovrebbe essere fatto molto di più per rendere noto il fenomeno e tutte le forme che può assumere la violenza, che non è solo fisica ma può essere morale, etica, psicologica. Il fenomeno rappresenta, purtroppo, una piaga ampiamente diffusa e tragica nelle sue conseguenze la cui drammaticità si accompagna sovente ad una latenza di fondo da cui riemerge solo quando evocato da qualche eclatante fatto di cronaca.

Lo stesso diritto incontra non poche difficoltà nel prevenire e sanzionare le violenze nell'ambito della famiglia. «La nozione di violenza domestica richiama un concetto tecnicamente estraneo al diritto penale poiché non rapportato ad alcuna fattispecie di reato definita. [...] In relazione quindi alla tipologia e all'intensità dell'aggressione nonché al profilo del diritto della vittima leso, diverse saranno le norme che potranno tecnicamente definire quella che, sociologicamente e in funzione della descrizione relazionale e ambientale esistente fra soggetto attivo e parte lesa, viene chiamata violenza domestica» (Baldry *et al* 2010, 11). La legge, pertanto, interviene quando l'equilibrio è ormai compromesso e si sono già innescati quei meccanismi che conducono inevitabilmente alla rottura definitiva dei vincoli affettivi.

Il diritto per molto tempo è stato restio a frapporsi nei contrasti intrafamiliari, se non nel caso di vittime minori, o, comunque, nell'eventualità di gravi reati (Giordano *et al* 2011). Partendo, però, dall'assunto che «l'individuo è tale, con tutte le prerogative garantite dall'ordinamento, anche all'interno della famiglia, cosicché le norme poste a tutela della persona non devono trovare alcun ostacolo nelle mura domestiche» (Patti 1984, 25), si è riusciti a spostare la priorità della tutela giuridica verso gli interessi ed i diritti del singolo, rispetto agli



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

interessi della famiglia. Così, facendo leva sui diritti fondamentali della persona e ritenendo necessaria una soglia minima di solidarietà e di rispetto, doverosa per i membri della famiglia, ne è conseguito che l'uso della violenza non dovrebbe più essere consentito, non essendo più la famiglia riconosciuta come un ambito del tutto privato e quindi impenetrabile. L'esistenza di numerosi casi di violenza perpetrati quotidianamente ai danni dei membri deboli della famiglia, unita alla consapevolezza che l'intervento del diritto penale nell'ambito della famiglia è stato negli anni alquanto sporadico, ha indotto il legislatore ad apportare alcuni specifici rimedi. Nel 2001 sono stati emanati due provvedimenti, la legge numero 149 a tutela dei minori e la legge numero 154 a tutela dei membri della famiglia vittime di violenze. Con queste due leggi l'ordinamento italiano ha colmato un vuoto legislativo e si è allineato ad altri paesi che, in Europa, avevano già affrontato il problema (Torino 2006, 100).

Così, dal 2001 esistono due binari per la tutela del soggetto vittima di violenze in famiglia, quello penale e quello civile. Se la violenza integra gli estremi di un reato, la vittima può chiedere che l'ordinamento intervenga per punire l'aggressore tramite gli strumenti della giustizia penale. In alternativa, la vittima può decidere di agire di fronte al giudice civile per ottenere, se ne esistono i presupposti, la cessazione del comportamento molesto o violento, con la tutela inibitoria, ed il pagamento di somme di denaro a titolo di risarcimento del danno prodotto con la tutela risarcitoria. Alternativamente o cumulativamente, la vittima di violenza familiare può richiedere, tramite una sentenza di separazione o di divorzio, la rottura del vincolo coniugale e quindi manifestare la volontà di vivere separati.

Il problema della violenza domestica riguarda tutte le realtà sociali internazionali, anzi, ci sono paesi in cui le credenze religiose e la cultura stessa tendono a penalizzare la figura femminile, e a giustificare



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

comportamenti violenti a danno delle donne. A tal proposito l'11 maggio del 2011 il Consiglio d'Europa ha varato la Convenzione di Istanbul, che rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante per gli stati in materia di violenza sulle donne e violenza domestica (Baldry 2014, 53). La Convenzione individua una serie di misure per la prevenzione della violenza e per la protezione delle vittime; oltre ai procedimenti penali per i colpevoli, definisce e criminalizza le diverse forme di violenza contro le donne tra cui il matrimonio forzato, la mutilazione dei genitali femminili, lo *stalking*, le violenze fisiche e psicologiche e la violenza sessuale (Gargiullo 2008). Ventinove paesi hanno firmato la convenzione di Istanbul, ma solo poche nazioni, tra cui l'Italia con la legge di ratifica n. 77 del 27 giugno 2013, hanno provveduto alla ratifica. L'entrata in vigore è condizionata dalla ratifica di almeno dieci paesi, di cui otto appartenenti all'unione Europea (Guadagnini 2014, 122).

A seguito del susseguirsi di fenomeni criminali di allarme sociale che destano sconcerto e accendono dibattiti nell'opinione pubblica e nei media, il Governo Italiano ha ritenuto opportuno intervenire sul fenomeno del femminicidio con l'utilizzazione dello strumento della decretazione d'urgenza ex art. 77 Cost. con il decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93, convertito con modifiche dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

Qualsiasi iniziativa intrapresa a livello autonomo, a livello di volontariato, dagli enti locali, dalle autorità nazionali ed internazionali, finora è servita a ben poco. Se non si tiene conto dell'importanza della cultura e della conoscenza, in un'ottica di prevenzione primaria qualsiasi intervento sarà inutile. Troppo spesso, infatti, alla radice del dilagare di ogni forma di violenza c'è una ignoranza diffusa dei principi di civiltà che, con grandi conquiste, sono stati ormai cristallizzati nel diritto vivente (Iacobelli *et al* 2013). I diritti inviolabili della persona, unanimemente riconosciuti, si ergono a baluardo della civiltà: dovrebbe essere compito



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

delle istituzioni promuovere la conoscenza di questi principi e delle leggi che li regolano in ogni ambito ove si manifesta la vita consociata e debbono essere insegnati e trasmessi i valori minimi per una convivenza basata sul rispetto dei valori fondamentali degni di una civile convivenza. In tal senso, si dovrebbe procedere sulla strada di una rivoluzione culturale, grazie alla quale porre un freno a manifestazioni patologiche e gravi che, mortificando la persona, minano alla base la società nei suoi capisaldi fondamentali, quale, appunto la famiglia.

#### **4. Problemi e prospettive: quale approdo?**

La famiglia non è solamente il risultato di un processo naturale, grazie al quale l'uomo e la donna decidono di costruire insieme l'esperienza di vita e, così facendo, danno inizio a forme di organizzazione più articolate e complesse. La famiglia è anche e soprattutto il prodotto di un lungo processo culturale elaborato dall'uomo nella storia.

È prodotto culturale, ma anche invenzione sociale, che assolve diverse funzioni e si adatta ogni volta ai valori predominanti, modellandosi a questi ultimi. Da questo punto di vista, la famiglia è un modello culturale dinamico, perché rappresenta il prodotto e il principio dei cambiamenti, delle trasformazioni, delle evoluzioni elaborati dall'uomo e dalle società nelle diverse epoche storiche.

Le forme relazionali e la dialettica tra i membri del nucleo familiare diventano la lente e il prisma con i quali si può dare lettura e significato alla vita degli individui e dei contesti sociali. Per il rapporto organico e circolare che intercorre da sempre tra famiglia e società, il modello familiare, nelle diverse declinazioni, riflette valori e sensibilità delle diverse epoche storiche e di ciascuna di esse in un particolare momento.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

Nella sua dinamicità e dialettica relazionale, la famiglia rappresenta una sfida ed una conquista per l'uomo, perché soggetta all'usura del tempo e dei valori e agli altalenanti rapporti tra i suoi membri, che possono degenerare fino ad assumere varie forme di violenza. Come in tutte le forme aggregative, i ruoli all'interno di un nucleo familiare non sono mai fissi e cristallizzati. Ma si può assistere a rimescolamenti continui, a seconda dei paradigmi culturali e valoriali predominanti (Banzon 2014).

La costruzione di un modello familiare non si pone mai come un fatto scontato ed acquisito, ma è una continua ricerca e sintesi. Non può essere mai un compromesso al ribasso, perché il processo disgregativo conseguente sarebbe ineluttabile. Le sollecitazioni esterne, infatti, sono molteplici e, di volta in volta, le mode propongono modelli nuovi e all'apparenza vincenti e più appaganti. Ecco allora comparire famiglie che si articolano nelle più svariate forme e si propongono in alternativa a quelle tradizionali, considerate antiquate ed anacronistiche. Vi sono momenti, come quello odierno, nei quali tutto, compresa la famiglia, è messo in discussione, perché si smarrisce il significato, il valore, la funzione. La tela, con la quale si è tessuto il processo dell'istituzionalizzazione della famiglia, viene lacerata in più punti, perché intervengono fattori socio-culturali straordinari, che esercitano un'azione dirompente sulle società e, di riflesso, sui legami familiari (Colozzi 2009).

Le strutture familiari si modificano ad una velocità tale che diventa arduo e talvolta persino inutile sistematizzare i vari modelli familiari. I cambiamenti sono così repentini che nessun modello tra quelli oggi proposti sembra prevalere sull'altro. Inoltre, all'interno del medesimo nucleo familiare i legami e i ruoli diventano sempre più instabili e labili e ancor peggio è la situazione nei casi in cui si verificano episodi di violenza domestica. La disgregazione dei nuclei familiari avviene con estrema facilità, frequenza e normalità. I sentimenti, le emozioni, l'amore stanno perdendo la loro forza attrattiva e quello straordinario potere



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

che, unico, ha gli strumenti necessari per superare il contingente e le sue difficoltà in nome e a salvaguardia di un bene più grande e più prezioso. La famiglia sta diventando un bene di consumo come tanti altri e la famiglia spesso viene vissuta come un'esperienza transeunte, che ha in se medesima la data di scadenza. In un mondo liquido come quello attuale, è difficile scorgere punti di riferimento solidi e stabili (Bauman 2006). Quando i pochi che ci sono vengono meno, tutto si fa più confuso e di difficile comprensione. Se con disagio si vive la comunità, allo stesso modo si corre il rischio di stare all'interno della famiglia.

La famiglia sembra perdere corporeità, in un mondo elettronico dove i membri «sembrano quasi non avere vincoli reciproci, se non secondo una struttura di intervalli di risonanza. Il significato del nucleo familiare moderno consiste nel suo rapporto di figura compresa in un costante intervallo interfacciale, o di risonanza processuale, con il contesto dell'informazione elettronica, che ne costituisce lo sfondo» (McLuhan 1982, 27). La famiglia, nell'odierna rivoluzione delle comunicazioni sistemiche, è posta davanti ad una delle più potenti sfide per la sua stessa sopravvivenza (Sarle 2006).

D'altronde, è evidente che la confusione dei ruoli all'interno del nucleo familiare porta all'innalzamento del livello conflittuale e spesso è la causa stessa di fenomeni di violenza. Una situazione analoga si manifesta anche nel ruolo che assume il genitore. Fino a qualche tempo fa essere genitore significava muoversi all'interno di schemi fissi e stereotipati, che venivano tramandati con successo di generazione in generazione, mentre oggi ci si muove all'interno di strutture a geometria variabile, e prevale una certa fluidità relazionale. Ci si "inventa" genitori ogni giorno e mantenere il punto di equilibrio, a fronte di sollecitazioni esterne, non è impresa facile. Ci sono situazioni in cui i genitori ricorrono alla violenza per mantenere il controllo sui figli. Ma si verificano anche circostanze opposte, in cui sono i figli, che per ottenere



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

ciò che vogliono, minacciano e aggrediscono i genitori, e in alcuni casi arrivano anche ad ucciderli solo per non veder lesa la loro voglia di libertà o per ottenere meri benefici economici (Casale 2014). Si palesa, in questo modo, quanto sia ancor più difficile essere genitori, perché oggi non c'è solo un modo di esserlo. I modelli sono più di uno ed altrettante le implicazioni che ne derivano.

Qual è o sarà il punto di approdo? È difficile a dirsi per le molteplici dinamiche ed esperienze in atto. L'elevato numero di single, celibi o nubili, la notevole diminuzione delle nascite, la crescita dei matrimoni civili, delle unioni extra-matrimoniali, dei divorzi, delle adozioni, delle unioni legalmente riconosciute tra individui dello stesso sesso, creano ancor più difficoltà, ma rappresentano la realtà sociale contemporanea. Infatti l'uomo proprio perché sente minacciato il proprio potere, grazie alle varie tipologie di emancipazione che la donna è riuscita a conquistare nella società contemporanea, teme di perdere il controllo sulla donna e sulla famiglia stessa, e reagisce con comportamenti aggressivi e violenti.

Non vi è dubbio che la società, come sempre accade quando si propongono nuovi paradigmi, ha bisogno di essere rassicurata. Il dibattito è fortemente sentito, perché sono in gioco sensibilità e valori diversi, messi in campo, di volta in volta, ora da chi propugna, rispetto al processo di secolarizzazione, individualizzazione e privatizzazione del rapporto di coppia in atto, la difesa ad oltranza del modello tradizionale di famiglia, ora da chi vede nei nuovi modelli la risposta migliore e maggiormente desiderabile rispetto alle tendenze attuali. In un quadro dai contorni così incerti, sarebbe auspicabile salvaguardare e potenziare la tradizionale funzione della famiglia, nella sua qualità di pietra angolare delle società e come tale istituzione regolatrice insostituibile dei rapporti sociali e culturali, anche al fine di arginare il problema sociale della violenza domestica.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

## Bibliografia

Alvaro, F. e Rebonato, M. (2007), *Farsi carico, prendersi cura. Conversazioni sul welfare e sui servizi sociali*, Roma: Armando editore.

Autorino Stanzone, G. (2011), *Il diritto di famiglia nella dottrina e nella giurisprudenza*, Torino: Giappichelli editore.

Baldry, A.C. (2014), *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Milano: FrancoAngeli.

Baldry A.C. e Ferraro E. (2008), *Uomini che uccidono: storie, moventi, investigazioni*, Torino: Centro Scientifico Editore.

Baldry, A.C. e Roia, F. (2010), *Strategie efficaci di contrasto ai maltrattamenti e allo stalking. Effetti giuridici e criminologici*, Milano: FrancoAngeli.

Barbagli, M. (1984), *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Bologna: Il Mulino.

Bauman, Z. (2006), *Vita liquida*, Bari: Laterza.

Bauzon, S. (2014), *Il divenire umano. Riflessioni etiche sui fini della natura*, Torino: Giappichelli editore.

Bianca, C.M., Malagoli Togliatti, M. e Micci, A.L. (2005), *Interventi di sostegno alla genitorialità nelle famiglie ricomposte*, Milano: FrancoAngeli.

Casale, A.M. (2014), *Figli che uccidono i genitori*, in V. Lupidi, V. Lusa e G. Serafin (cur.) (2014), *Gioventù fragile. I nuovi contorni della devianza e della criminalità minorile*, Milano: FrancoAngeli, pp. 91-97.

Colozzi, I. (2009), *Sociologia delle istituzioni*, Napoli: Liguori Editore.

Corradi, C. (2009), *Sociologia della violenza. Modernità, identità, potere*, Roma: Meltemi.

Corsini, A.C. (2009), *La famiglia: storia, demografia e che altro?*, in S. Cavaciocchi (cur.) (2009), *Economic role of the family in the European economy from the 13th to the 18th centuries*, Firenze: Firenze University Press, pp. 5-19.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

Cozzolino, G. (2014), *I modelli educativi ed il ruolo genitoriale nell'attuale momento storico: un approccio socio-pedagogico*, [www.psycomedia.it](http://www.psycomedia.it) (consultato il 17 dicembre 2014)

De Luise, F. (2010), *Aristotele*, in F. De Luise e G. Farinetti (cur) (2010), *Lezioni di storia della filosofia*, Bologna: Zanichelli, pp. 224-309.

Deriu, F. (2011), *Contro la violenza. I Rapporti dell'Osservatorio sulle vittime di violenza e i loro bambini della Provincia di Roma*, Milano: FrancoAngeli.

Donati, P. (1994), *La famiglia nella società relazionale. Nuove reti e nuove regole*, Milano: FrancoAngeli.

Donati, P. (2006a), *Manuale di sociologia della famiglia*, Bari: Laterza.

Donati, P. (2006b), *Relazione familiare: prospettiva sociologica*, in E. Scabini e G. Rossi (cur.) (2006), *Le parole della famiglia. Studi interdisciplinari sulla famiglia*, Milano: Vita e Pensiero, pp. 47-76.

Fichera, A. (2010), *Al di là del silenzio: teoria, giurisprudenza, psicologia e comunicazione della violenza contro le donne in Italia*, Acireale: Bonanno.

Fruggeri, L. (2005), *Diverse normalità: psicologia sociale delle relazioni familiari*, Roma: Carocci.

Gallina, M.A. (2009), *Dentro il bullismo. Contributi e proposte socio-educative per la scuola*, Milano: FrancoAngeli.

Gargiullo, B.C. (2008), *Il crimine sessuale tra disfunzioni e perversioni*, Milano: FrancoAngeli.

Gargiullo, B.C. e Damiani, R. (2010), *Vittime di un amore criminale. La violenza in famiglia: natura, profili tipologici, casistica clinica e giudiziaria*, Milano: FrancoAngeli.

Gibran, G.K. (2012), *Il profeta*, L'Aquila: REA Multimedia.

Giddens, A. (2000), *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna: Il Mulino.

Giordano, E.A e De Masellis, M. (2011), *Violenza in famiglia. Percorsi giurisprudenziali*, Milano: Giuffrè.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

Guadagnini, G. (2014), *Attrazione fatale tra psicologia e legalità*, in A.M. Casale, P. De Pasquali, e M.S. Lembo (cur.) (2014), *Vittime di crimini violenti*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 111-124.

Hirigoyen, M.F. (2000), *Molestie morali. La violenza perversa nella famiglia e nel lavoro*, Torino: Einaudi.

Iacobelli, E. e Vinciguerra, P. (2013), *Femminicidio. Capire, educare, cambiare*, Bologna: Minerva edizioni.

Lasio, D. (2006), *Le realtà familiari*, Milano: Giuffrè.

Lévi-Strauss, C. (1969), *Le strutture elementari della parentela*, Milano: Feltrinelli.

Locan, J. (2005), *I complessi familiari nella formazione dell'individuo*, Torino: Einaudi.

Marinopoulos, S. (2006), *Nell'intimo delle madri. Luci e ombre della maternità*, Milano: Feltrinelli.

McLuhan, E. (1982), *La famiglia nucleare nell'era elettronica*, in AA.VV. *Mass media e famiglia*, Atti del convegno del Cisf, Giugno 1981.

Miano, M. (2010), *La famiglia nel pensiero dei sociologi classici*, Milano: FrancoAngeli.

Mongardini, C. (1998), *Saggio sul gioco*, Milano, FrancoAngeli.

Morcellini, M. (2009), *Con-vivere il cambiamento. Oltre la crisi della formazione*, in G. Cappello (cur.) (2009), *Nascosti nella luce. Media, minori e Media Education*, Milano: FrancoAngeli, Postfazione, pp. 241-243.

Pati, L. (2003), *Famiglia e scuola dell'autonomia: dalla partecipazione alla corresponsabilità educativa*, in *Notiziario UCN/IRC* 5.

Patti S. (1984), *Famiglia e responsabilità civile*, Milano: Giuffrè.

Rango, A. (2006), *Obiettivo minori. Azioni di sostegno al ruolo genitoriale e percorsi di relazione*, in M.L. De Natale (cur.) (2006), *Pedagogia e giustizia*, Milano: Università Cattolica.

Resnick, P.J. (1969), *Child murder by parents: a psychiatric review of filicide*, in *American Journal of Psychiatry*, 126 – 3, pp. 325-334.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

Sapio, A. (2010), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Milano: FrancoAngeli.

Sarle, J. (2006), *La costruzione della realtà sociale*, Torino: Einaudi.

Stoppa, F. (2014), *Istituire la vita*, Milano: Vita e Pensiero.

They, I e Leroyer, A.M. (2014), *Filiation origines parentalité: Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité generationnelle*, Paris: Odile Jacob.

Torino, R. (2006), *Illeciti tra familiari, violenza domestica e risarcimento del danno*, Milano: Giuffrè.

Toscano, M.A. (2009), *Introduzione alla sociologia*, Milano: FrancoAngeli.

Velotti, P. (2012), *Legami che fanno soffrire. Dinamica e trattamenti delle relazioni di coppia violente*, Bologna: Il Mulino.

Vernocchi S. e Aceranti A. (2014), *L'aggressione sessuale dal punto di vista della vittima*, in A.M. Casale, P. De Pasquali e M.S. Lembo (cur.) (2014), *Vittime di crimini violenti*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 165-176.

Volpi, R. (2007), *La fine della famiglia*, Milano: Mondadori.

Zanatta, A.L. (2008), *Nuove madri e nuovi padri*, Bologna: Il Mulino.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

## Abstract

### *The Family in the Sociological Perspective of New Models, Threats and Challenges*

The family is the basic institution of society, which man has created through its history. Families inevitably reflect the society within which they live and are interpreters of cultural and social patterns that develop and acquire importance diachronically. Dealing with the analysis of the different types of families are still evident cases of violence on women and children. Nevertheless would be very important to safeguard and enhance the traditional function of the family, in its capacity of society's cornerstone and as such irreplaceable and unique regulatory institution in social relationships .

*Keywords:* family, violence on women, social relationships, society.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

## L'Europa dopo gli attentati di Parigi: intervista a Farhad Khosrokhavar

di Francesco Antonelli \*

During his 1993 “Reith Lectures”<sup>1</sup>, published in *Representations of Intellectual* (1993), the very famous Palestinian scholar Edward Said highlighted to take

Il grande studioso di origini palestinesi Edward Said ha sottolineato nelle sue “Reith Lecture”<sup>1</sup> del 1993 – raccolte nel volume *Dire la verità. Gli intellettuali e il pote-*

\* Ricercatore confermato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi “Roma Tre” – Dipartimento di Scienze politiche.

<sup>1</sup> The “Reith Lectures” is a series of annual radio lectures given by leading figures of the day, commissioned by the BBC and broadcast on BBC Radio 4 and the BBC World Service. The lectures were inaugurated in 1948 by the BBC to mark the historic contribution made to public service broadcasting by Sir John Reith, the corporation's first director-general.

Le “Reith Lectures” sono una serie di conferenze radiofoniche tenute da illustri intellettuali, commissionate dalla BBC e mandate in onda su BBC Radio4 e sul BBC World Service. Le conferenze furono inaugurate nel 1948 per ricordare lo storico contributo dato da sir John Reith alla nascita del servizio pubblico inglese, del quale fu primo direttore generale.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

position against ideological trivialize of events and social phenomena – in particular that by mass media – is the main mission of contemporary social critique. On the contrary, social critique should point out complexity and ambivalence of the social reality.

In this way, deep intellectual work by **Farhad Khosrokhavar** – student of Alain Touraine, Directeur d'études at "Centre d'analyse et d'intervention sociologiques" in Paris (CADIS, "École des hautes études en sciences sociales") – has been moved. He is author a lot of influential books about the relationship between religions, politics and society, as *Inside Jihadism, Understanding Jihadi Movements Worldwide* (Yale Cultural Sociology Series 2008), *The New Arab Revolutions that Shook the World*, (Paradigm Publishers, Boulder and London 2012). In Italian language they also translated: *I nuovi martiri di Allah* (Bru-

re (Feltrinelli, 2010) – come il compito della critica sociale sia oggi quello di opporsi alla semplificazione ideologica degli eventi e dei fenomeni – in buona parte operata dai mass media – mostrandone al contrario la complessità e l'ambivalenza.

Proprio in questa direzione si muove da anni l'intensa attività di ricerca di **Farhad Khosrokhavar**, allievo di Alain Touraine, Directeur d'études presso il "Centre d'analyse et d'intervention sociologiques" di Parigi (CADIS, "École des hautes études en sciences sociales") e autore di molti libri ormai di riferimento sul rapporto religioni, politica e società, come *Inside Jihadism, Understanding Jihadi Movements Worldwide* (Yale Cultural Sociology Series 2008), *The New Arab Revolutions that Shook the World*, (Paradigm Publishers, Boulder and London 2012). In italiano sono invece stati tradotti: *I nuovi martiri di Allah* (Bru-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

no Mondadori, Milano, 2003), *La ricerca di Sé. Dialogo sul soggetto* (co-author Alain Touraine, Il Saggiatore, Milano 2003).

We got through to Professor Khosrokhavar in his Parisian office, in order to ask him some questions about what is happening in European societies afterwards the terrorist attacks in Paris in 7<sup>th</sup> January 2015.

\* \* \*

**1. In your least book *Radicalisation* (Edition Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2014), you state that the radicalization is not only a typical process involving Arab and Islamic masses, but one most general process involving modern politics at whole both in West and in East World. What do you mean with this position?**

no Mondadori, Milano, 2003) e *La ricerca di Sé. Dialogo sul soggetto* (con Alain Touraine, Il Saggiatore, Milano 2003).

Abbiamo raggiunto il professor Khosrokhavar nel suo studio di Parigi per rivolgergli alcune domande su cosa stia accadendo in Europa dopo gli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015.

\* \* \*

**1. Nel tuo ultimo libro, *Radicalisation* (Edition Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2014) affermi che la radicalizzazione non è un processo che riguarda solo le masse del mondo arabo e islamico ma un processo più generale che interessa la politica nella modernità e che, da questo punto di vista, accomuna Occidente e resto del mondo. Che cosa intendi, più nello specifico, con questa affermazione?**



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

In my book I also mentioned that radicalisation did not concern only Arab and islamic people but also extreme right peple. I mentioned the case of Anders Behring Breivik who killed 77 people and maimed 151 on 22 July 2011 in Norway. This phenomenon is still marginal compared to jihadism but might develop further and in some regions in France (Paca) and elsewhere in Europe (the extreme right in Germany, in particular Dresden) it might end up with large scale violence.

**2. A lot of western intellectuals (even left hand) – for example, Paul Berman – consider a very strong relationship between (western) nihilist culture and contemporary Islamic fundamentalism, particularly among European Islamic young people. On this basis, they**

Nel mio libro affermo anche che la radicalizzazione non riguarda solo gli arabi o le persone di religione islamica ma anche quelle di estrema desta. Faccio riferimento al caso di Anders Behring Breivik che uccise 77 persone e ne ferì 151 il 22 Luglio del 2011, in Norvegia. Questo fenomeno è ancora marginale rispetto allo Jihadismo ma è in grado di svilupparsi ulteriormente e in alcune regioni della Francia (Paca) e in altre parti dell'Europa (si pensi all'estrema destra in Germania, in particolare a Dresden) può sfociare in episodi di violenza su larga scala.

**2. Molti intellettuali occidentali anche di sinistra – ad esempio Paul Berman – ritengono vi sia uno stretto rapporto tra la cultura nichilista e il fondamentalismo islamico contemporaneo, specie con riguardo ai giovani europei di religione islamica, appartenenti alle seconde e terze generazioni**



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

**associate Islamic terrorism threat and fascism during Thirties, and they incite Western governments to consequently act – in particular, improving military effort in Meddle West and Africa. On the contrary, political leaders (primarily President Obama) appear very riotous. And you, what about?**

There are of course affinities between Jihadism and totalitarian ideologies. Many of the major ideologues of Jihadism have spent long times in the West, particularly in Europe and are aware of the ideologies and problems in Europe. But one should not reduce Jihadism to Western fascism. It has some dimensions that are to be distinguished from Nihilism. The latter is a hyper-secular culture that presents a dimension in which there is a lack of meaning

**di immigrati. Su tale base, questi intellettuali accomunano la minaccia del fondamentalismo al fascismo ed esortano i governi occidentali a comportarsi di conseguenza – per esempio, a muovere una guerra continua al terrore. Al contrario, i leader politici occidentali (su tutti il Presidente Obama) sembrano molto riottosi in proposito. Tu come la pensi?**

Vi sono certamente affinità tra il Jihadismo e le ideologie totalitarie. La maggior parte dei principali ideologi del Jihadismo hanno trascorso molto tempo in Occidente, specie in Europa, e sono fortemente impregnati dalle sue ideologie e problemi. Ma non dovremmo ridurre il Jihadismo al fascismo occidentale. Vi sono poi molte sue dimensioni ben distinguibili dal nichilismo. Quest'ultimo è una cultura iper-secolarista che presenta una visione secondo la quale vi è una scarsità di senso e significato nella



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

and sense in life. In Jihadism, on the contrary, there is a kind of plethora due to the religious view that fills life with "too much" meaning. There is no meaninglessness in Jihadism, on the contrary, there is excessive meaningfulness, no nagging doubt, no capacity to have any reflexivity about one's action. In the world picture of jihadism, the religious reference renders any immanence impossible. In other words, Jihadism is an attempt at desecularization, whereas Nihilism is hypersecular.

**3. You have studied the new Arab Revolutions (in Europe well-known as "Arab Springs") for a long time. Today, an analysis in those experiences seem disappointing. In your opinion, what is it continue of that period in Arab world? And which relationship could be with the rising of "Islamic**

vita. Nel Jihadismo, al contrario, ve n'è una plethora dovuta alla visione religiosa che fa sentire la vita come "sin troppo" significativa. Non c'è una perdita di significato esistenziale nel Jihadismo ma, all'opposto, un eccesso, una mancanza di dubbi, un'incapacità a esercitare qualunque tipo di riflessività sulle proprie azioni. Nella rappresentazione del mondo del Jihadismo, i riferimenti religiosi rendono qualunque immanenza impossibile. In altre parole, se il nichilismo è ipersecolare, il Jihadismo è una tensione verso la de-secolarizzazione.

**3. Tu hai a lungo studiato le Rivoluzioni arabe (conosciute in Europa anche come *Arab Spring*) che hanno avuto luogo tra il 2010 e il 2012. Oggi il bilancio di quelle esperienze appare certamente deludente. Cosa è rimasto di quella stagione nelle società del mondo arabo? E che rapporto pensi ci sia con la successiva**



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

## **State” (IS)?**

With the exception of Tunisia where the democratic process has set in, elsewhere Arab Revolutions are in a deep crisis. Five models prevail. The first is the neo-authoritarian government, the Egyptian case being in point. After a period of turmoil due to the revolutionary aspirations, many people become alienated towards the revolution. The June 2013 anti-Morsi movement initiated by Tamarrod (a movement headed by neo-Nasserian youth) ended up with the military coup. The hyper-repressive Bahraini government belongs also to this model.

The second model is "cosmetic reformism" like the Moroccan and Jordanian case. In these two kingdoms, the rulers set up reforms with no substance, leaving unchanged the structure of power and giving lip service to

## **ascesa dello “Stato Islamico”?**

Ad eccezione della Tunisia dove è in corso un processo di democratizzazione, dovunque le Rivoluzioni arabe sono in profonda crisi. Prevalgono quattro modelli. Il primo è quello del governo neo-autoritario, il cui esempio tipico è l'Egitto. Dopo un periodo di subbuglio dovuto alle aspirazioni rivoluzionarie, molte persone si estraniarono dalla rivoluzione. Il movimento anti-Morsi del Giugno 2013, un movimento iniziato da Tamarrod (a sua volta un soggetto guidato da giovani neo-nasseriani) è terminato con il colpo di Stato militare. Anche il governo iper-repressivo del Bahrain appartiene a questo modello.

Il secondo modello è quello del “riformismo superficiale”, come nel caso del Marocco e della Giordania. In questi due regni, i governanti hanno messo in campo riforme prive di sostanza,



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

the reformist movements.

The third model is those societies where the Arab Revolution did not set in, like Saudi Arabia, Algeria and the Emirates. In these countries, a weak protest movement was easily choked by the government agents. Characteristically, most of these countries are oil rentier and oil has been used to buy society, to neutralize social protest and to discourage further social protest.

The fourth model is the failed state as we witness it in Yemen, Libya and Syria. In these countries, the revolutionary movement was opposed by the governments and the division between the social actors, ethnic and religious strife ended up with the failed state in many parts of the country. The result has been the development of jihadist movements that use the absence of the State in order to develop their own networks. Isis is the

guardandosi dal mutare le strutture del potere ed aderendo di facciata alle istanze dei movimenti riformisti.

Il terzo modello è quello nel quale le Rivoluzioni Arabe non hanno avuto luogo, come in Arabia Saudita, in Algeria e negli Emirati Arabi. In questi paesi, un debole movimento di protesta fu immediatamente represso dagli agenti del governo. Tipicamente, molti di questi paesi vivono di rendita petrolifera e il petrolio è utilizzato “per comprare la società”, per neutralizzare la protesta sociale e per scoraggiare ulteriori proteste sociali.

Il quarto modello è quello dei “failed states” di cui siamo testimoni in Yemen, Libia e Siria. In questi paesi, il movimento rivoluzionario è stato contrastato duramente dai governi e la divisione tra gli attori sociali, etnici e religiosi è sfociata in una guerra aperta in molte loro parti. Il



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

result of the failure of the protest movement in Syria but also, the lack of opening of the Shiite government in Iraq to the Sunni citizens. This new type of Jihadist entity that has built up itself into a new State has marginalized al-Qaeda and proposed a new dynamics to the Jihadist movement worldwide.

**4. Afterward Charlie Hebdo massacre, Italian public opinion have hysterically reacted toward new terroristic threat, and some media and political leaders obsessively have repeated that Italy will be early on the attack, illegal immigrants and Syrian refugees are a threat, and our government should strike Islamic terrorism, particularly, in Libya. Has anything like**

risultato è stato lo sviluppo di movimenti Jihadisti che sfruttano l'assenza dello Stato al fine di potenziare i propri network. L'Isis è il risultato del fallimento del movimento di protesta in Siria ma anche della chiusura del governo shiita dell'Iraq ai cittadini sunniti. Questo nuovo tipo di entità Jihadista auto-proclamatasi Stato ha marginalizzato al-Qaeda ed ha impresso dinamiche nuove al movimento Jihadista stesso in tutto il mondo.

**4. Dopo la strage di Charlie Hebdo, l'impressione è che l'opinione pubblica italiana abbia reagito in modo isterico e poco documentato alla minaccia rappresentata dalla nuova ondata di terrorismo islamico. Alcuni mass media e forze politiche ripetono ossessivamente che l'Italia è minacciata, che i migranti clandestini e i rifugiati siriani portano questa minaccia direttamente in casa**



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

### **occurred in France too?**

Every time there is a jihadist attack in the West, the extreme right movements use it in order to push forwards their own agenda. In France, due to the social mobilization in the week-end following the attacks, the extreme right movement (in particular the Front National) could not become as important as they predicted. The latest elections (the departmental) have shown that the rate of the progress of the Front National has been less important than many people might have thought. Still, the European extreme right movement has been strengthened all over Europe, in part due to the Jihadist threat and the psychological fear of them.

### **nostra e che il governo dovrebbe intervenire con la forza, in particolare, in Libia. Qualcosa di simile è avvenuto anche in Francia?**

Ogni volta che si è verificato un attacco Jihadista in Occidente, i movimenti di estrema destra l'hanno utilizzato per spingere in avanti la propria agenda. In Francia, a causa della mobilitazione sociale nell'week end successivo agli attacchi, l'estrema destra (in particolare il Front National) potrebbe non divenire così importante come essi dichiarano. Le ultime elezioni (amministrative) hanno mostrato che il suo avanzamento è stato meno forte di quanto pensassero molte persone. Non di meno, l'estrema destra europea si è rafforzata ovunque nel vecchio continente, in parte a causa della minaccia Jihadista e della paura che ne deriva.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

**5. Talk on mass media. Monica Maggioni, lead editor for RaiNews24 (the main Italian All News broadcasting) has decided not to transmit the movies by Islamic State. Her decision dues to the risk to improve propagandistic messages, by means of Television. This position is very debated in Italy, because a lot of Italian journalists highline the “terrorism movies” are on line in any case, and they think this “auto-censorship” is adverse to deontological ethic of journalism and their duty to inform audience. What about these counterpoised points of view?**

Censorship of the video sequences of the Jihadists is inefficient at best. Through YouTube and other social media the Jihadist message penetrates civil society without any critical view. In some sense it is better to

**5. Parliamo nello specifico di mass media. Monica Maggioni, direttrice di Rai News24 (la principale *All News* italiana) ha deciso di non mandare più in onda i filmati prodotti dall’IS, per non rafforzare la loro propaganda. Questa decisione ha fatto molto discutere dato che altri giornalisti hanno fatto notare che comunque i filmati sono presenti in Rete e che l’auto-censura viola il dovere del giornalista di informare il suo pubblico. Cosa ne pensi di queste due posizioni? E, più in generale, sul rapporto tra media e Stato Islamico?**

Censurare i video dei Jihadisti si rivela massimamente inefficace. Attraverso You Tube e altri social media i messaggi dei Jihadisti penetrano la società civile senza alcuna visione critica. In un certo senso è meglio promuovere una



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

promote a counter-propaganda, showing the distortion of reality by the Jihadists rather than not showing their propaganda.

6. Some Italian intellectuals and scholars (e.g. Italian sociologist Maria Luisa Maniscalco) think an European Islam has already almost-formed in our countries and it is very internally differentiated, building a complicate (but not necessarily hostile) relationship with modernity and post-modernity cultures. Consequently, reasoning with opposite categories as “We” and “They” is wrong. Yet, most European opinion makers disagree with this point of view and a lot of people in our societies seem to be very receptive for xenophobic and cultural racism messages, and they claim special security policies (sometime discriminatory to Islamic people too) to their governments. What

contro-propaganda, mostrando la distorsione della realtà operata dai Jihadisti piuttosto che non mostrarla affatto.

6. Alcuni studiosi e intellettuali italiani (come ad esempio la sociologa Maria Luisa Maniscalco) pensano che si sia ormai formato un Islam europeo e che questo sia molto differenziato al suo interno e con un complesso (e non sempre ostile) rapporto con la modernità e la post-modernità occidentali. Di conseguenza, ragionare in termini di contrapposizione “Noi” “Loro” è sbagliato. Eppure, molti *opinion makers* europei sono in disaccordo con questa posizione e le opinioni pubbliche sono molto sensibili agli appelli xenofobi e al razzismo culturale. Tu cosa ne pensi dell’ipotesi di un “Islam europeo”? Citando Alain Touraine, “possiamo vivere insieme”?



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

**about the hypothesis of  
"European Islam"? Quoting the  
title of a very famous book by  
Alain Touraine: *Can we live  
together?***

There is a de facto "European Islam" that has nothing to do with terrorism. Maniscalco is right in stating that a type of Islam exists in Europe that rejects terrorism and asks for integration into the social and cultural European landscape. The problem is that we do not have an explicit "European Islam": we have French Islam, Italian Islam, English, German, Danish Islam but not a self-conscious European Islam. In a way, the dominant type of Islam in the European countries share few points with each other like the rejection of Jihadism, the attempt at finding a common language with the other dominant religions in each country (Catholicism in Italy, Catholic

Esiste un "Islam europeo" di fatto, che non ha nulla a che vedere con il terrorismo. Maniscalco ha ragione nell'insistere che in Europa è presente un Islam che rigetta il terrorismo e chiede integrazione sociale e culturale nei paesi dove risiede. Il problema è che non abbiamo un "Islam europeo" esplicito : abbiamo un Islam italiano, francese, inglese, tedesco e olandese ma non un Islam europeo auto-cosciente. In un certo senso, i vari tipi di Islam presenti nei paesi europei hanno pochi punti in comune tra di loro, come il rifiuto del Jihadismo, il tentativo di trovare un linguaggio comune con le altre religioni dominanti in ciascun paese (il cattolicesimo in Italia, il protestantesimo e ancora il



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

and Protestant trends in Germany, the Church of England in Great Britain, laïcité as a substitute of religion in France...) and a peaceful relationship with the government. Still, due to the fragmentation of the Muslims in every European country, there is hardly a common voice among Muslims, even in each European country. In order to become legitimate in Europe, some kind of institution in each country should become prominent, publicly showing the rejection of terrorism in an official manner, reflecting the ideas and attitudes of Muslims from below. These institutions are still lacking legitimacy in most of Europe, mostly because Muslims themselves do not recognize them as such. On the other hand, hyper-secular Europeans and the historical suspicion towards Islam as well as the crisis of the Muslim societies make the legitimacy of the

cattolicesimo in Germania, la Chiesa anglicana in Gran Bretagna, la laïcité come sostituto della religione in Francia...) e relazioni pacifiche con i governi. Tuttavia, a causa della frammentazione dei musulmani in ciascuno paese europeo, è difficile udire una loro voce comune, anche all'interno di uno stesso Stato. Per legittimarsi in Europa, in ogni paese alcuni tipi di istituzioni dovrebbe cominciare a divenire preminenti, mostrando pubblicamente il rifiuto del terrorismo, riflettendo le idee e gli atteggiamenti dei musulmani "dal basso". Queste istituzioni soffrono ancora di una scarsa legittimazione in Europa, principalmente perché gli stessi musulmani non le riconoscono. D'altra parte, l'iper-secolarismo europeo e lo storico sospetto verso l'Islam così come la crisi delle società musulmane rendono problematica la legittimazione della voce dei musulmani europei. Ci vorrà



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

European Muslims' voices problematic. It will take time before Muslims in Europe will be recognized as full fledged citizens with the same rights as the others, believers or non-believers.

tempo prima che essi siano riconosciuti come cittadini a pieno titolo con gli stessi diritti degli altri, credenti o non credenti.





anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

## Towards a «Just and Comprehensive Peace in Palestine»: Interviewing Omar Barghouti

di Pina Sodano \*

Omar Barghouti is an independent Palestinian researcher and human rights activist. He is a co-founder of the Palestinian civil society-led Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) movement for Palestinian rights. Currently, Barghouti is a research fellow at the International Institute of Social Studies in The Hague. He holds a bachelor's degree and a master's degree in electrical engineering from Columbia University in New York and a master's degree in philosophy (ethics) from Tel Aviv University. He is the author of the book: *Boycott, Divestment, Sanctions: The Global Struggle for Palestinian Rights* (Haymarket Books, 2011). His opinions have appeared in *the New York Times*, *the Guardian* and on BBC, CNN, Bloomberg, among many others.

\* Dottoressa di ricerca in Scienze politiche – Studi europei ed internazionali.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

## **1. Why are you in Italy and what are the aims of your visit here?**

I was invited to Italy by civil society organizations and BDS Italia to participate in debates and meetings regarding the most effective ways in which Italy can contribute to achieving a just and comprehensive peace in Palestine and the region.

I hope to help in raising awareness about Israel's regime of occupation, colonialism and apartheid, and in mobilizing effective solidarity from the Italian people with the Palestinian struggle for freedom, justice and equality, particularly through the fast-growing, non-violent human rights-based Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) movement. As in the struggle against apartheid in South Africa, without isolating the oppressor regime, the oppressed cannot alone end oppression in today's world.

I also hope to make the connection between the struggle for Palestinian rights and the internal struggles in Italy for social and economic justice, for women's rights, for LGBT rights, for the environment and the struggle against all forms of racism, including Islamophobia and anti-Semitism. Our struggles are connected because our oppressors are connected and because defeating injustice anywhere, as Martin Luther King Jr. once said, will contribute to defeating it everywhere.

## **2. What are the goals of the BDS movement?**

The Boycott, Divestment and Sanctions ([BDS](#)) Call was issued in 2005 by the [largest coalition](#) of political parties, trade union federations and mass organizations in Palestinian society. The historic document, which



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

became the basis for the global BDS movement, calls for ending Israel's 1967 occupation, ending Israel's system of [institutionalized racial discrimination](#), which fits the [UN definition of apartheid](#), and upholding the right of Palestinian refugees to return to the homes and lands from which they were [uprooted and dispossessed](#) in 1948. BDS is anchored in international law and universal principles of human rights.

**3. In an essay you said, that the BDS is based on a request for «full equality» what does that mean?**

The late Palestinian intellectual Edward Said once said, «Equality or nothing». To the Palestinian people, as to all oppressed communities around the world, equality is the most basic demand of our struggle, to exercise the rights that we are entitled to under international law, just like every other people. We cannot compromise on this fundamental demand of equality, as it is the corner stone of all human rights, the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights.

Equality means that Palestinian refugees are entitled to the rights that all refugees deserve: the right to return to the homes and lands from which they were expelled or had to leave.

Equality means abrogating Israel's 50 discriminatory laws that are the foundation of its regime of apartheid and that were criticized even by the US Department of State which [accused](#) Israel of «institutional, legal, and societal discrimination» against its Arab-Palestinian citizens.

Equality means not expecting the Palestinians to accept Israel's colonial slavery system as fate. We shall never do.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

#### **4. Why you are focusing in particularly on the Academic and Cultural boycott?**

The BDS movement calls for a full institutional boycott of Israel's academic and cultural institutions because of their well-recorded complicity in Israel's regime of occupation, colonialism and apartheid.

Unlike the South African academic boycott against apartheid, which was a blanket boycott against individual academics as well as academic institutions, the Palestinian academic boycott is strictly institutional. It does not target individual academics and does not interfere with their teaching, writing, publishing, traveling, researching, etc. It only calls on all academics and academic institutions around the world to sever all links to Israeli universities because of their well-documented record of complicity in planning, implementing, justifying and whitewashing Israel's crimes and violations of human rights.

The academic boycott of Israel has been growing at a fast pace lately, especially in the U.S.

Similarly, in the cultural sphere, the BDS movement calls for a boycott of Israeli cultural institutions, including bands and orchestras, that are part of the propaganda system that Israel uses to whitewash its regime of apartheid and colonialism. Israel's regime uses culture as propaganda, as clear in the following official statements.

A former deputy director general of the Israeli foreign ministry, Nissim Ben-Sheetrit, explained upon launching the *Brand Israel* campaign in 2005: «We are seeing culture as a *hasbara* [propaganda] tool of the first rank, and I do not differentiate between *hasbara* and culture».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

After the Israeli assault on the besieged Gaza Strip in 2009, Israel's image took a further steep dip, prompting the government to throw more money into the Brand Israel campaign. One of the main figures in the campaign, Arye Mekel, the deputy director general for cultural affairs in the Israeli foreign ministry, [told the \*New York Times\*](#): «We will send well-known novelists and writers overseas, theater companies, exhibits. This way you show Israel's prettier face, so we are not thought of purely in the context of war».

Inviting top artists to perform in Israel and offering them exuberant fees are also intended to contribute to this whitewashing effort, as an increasing number of prominent artists are realizing.

The famous Israeli writer Yitzhak Laor [exposed](#) in the Israeli daily Haaretz in 2008 a contract that Israeli artists, writers and academics, among others, must sign to receive funding from the Israeli government for their international engagements (tours, conferences, film screenings, etc.). This contract carries explicit propaganda obligations that the fund recipient is expected to fulfill:

The service provider undertakes to act faithfully, responsibly and tirelessly to provide the Ministry with the highest professional services. The service provider is aware that the purpose of ordering services from him is to promote the policy interests of the State of Israel via culture and art, including contributing to creating a positive image for Israel.

Immediately upon finding out about this contract, PACBI said that any Israeli artists, academics, poets, writers who agree to sign this contract are automatically forfeiting any claim to academic freedom or free-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

dom of expression because they are accepting to be cultural or academic ambassadors of the state to serve the propaganda policies of the state of Israel and we shall treat their activities as such, as propaganda activities of the state of Israel and we shall call for a boycott.

**5. Since the 2005 launch of the BDS campaign, what are the achievements and what, if any, are the losses?**

At the height of its military -- particularly nuclear -- and economic power, Israel is feeling uncharacteristically vulnerable; but this time the threat is ironically coming from the nonviolent BDS movement, which is anchored in international law and the Universal Declaration of Human Rights. In June 2013, Netanyahu effectively declared the BDS movement a «strategic threat» to Israel's regime of [occupation, colonization and apartheid](#) by [deciding](#) to assign the overall responsibility for fighting BDS to the ministry of *strategic* affairs.

The [BBC Globescan](#) poll of international public opinion has consistently shown in the last few years Israel competing with North Korea in popularity around the world, including among Europe's largest nations.

Israel's standing in world public opinion has been eroding for quite some time now, due to two main factors: the moral power and effective campaigning of the global BDS movement, including its crucial anti-colonial [Israeli component](#), and Israel's political shift to the far right.

The fact the Israeli prime minister Benjamin Netanyahu mentioned BDS 18 times in his 2014 speech before the Israel lobby in the U.S., AIPAC, reflects real panic in the Israeli establishment in the face of this



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

nonviolent, evidently effective human rights-based movement. Indeed, U.S. president Barack Obama has indirectly [conveyed](#) to Netanyahu that even the US will not be able to protect Israel from its intensifying isolation if it failed to reach a settlement with the Palestinians.

The most recent Gallup poll of US public opinion [shows](#) a substantial increase in the percentage of Americans who describe Israel's assault on the 1.8 million Palestinians in occupied Gaza as "unjustified", including 44% of women (against only 33% who see Israel's actions as justified) and 51% of Americans between 18 and 29 years of age, and 49% of non-white Americans (vs. 25%).

A [CNN poll](#) in January 2015 shows that two thirds of Americans today prefer neutrality towards the Palestinian-Israeli "conflict."

Weeks ago, almost [one thousand artists](#) in the U.K. signed a pledge to boycott Israel culturally.

In a referendum at the University of London School of Oriental and African Studies ([SOAS](#)) that included faculty, staff and students, 73% voted for an academic boycott of Israel.

Student governments at Stanford, UCLA, Northwestern and other prestigious U.S. universities have voted for [divestment](#) from companies involved in Israel's occupation.

Heeding calls by the BDS movement to [block Israeli ship](#) operations at ports, dockworkers and community activists in Oakland, California succeeded in preventing an Israeli ship from offloading for several consecutive days.

A recent poll by an Israel lobby group in the US reveals that [15% of Jewish Americans support a boycott](#) against Israel.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

In a first, 327 [Jewish Holocaust survivors](#) and descendants published a half-page ad in *the New York Times* under the slogan, «Never Again for Anyone!»,<sup>1</sup> condemning Israel's atrocities against the Palestinians and calling for «the full economic, cultural and academic boycott of Israel».

In 2014, BDS started reaching a tipping point. The Presbyterian Church USA, one of the most important protestant churches there, divested from three U.S. companies involved in the Israeli occupation—Caterpillar, HP and Motorola Solutions; the Gates Foundation divested its [entire stake](#) (more than \$180 million) in the world's largest security company, G4S, after an intense BDS campaign, while the pension fund of the United Methodist Church, the largest mainline protestant church in the US, [decided to sell off all its G4S stock](#). G4S is experiencing major symbolic defeats due to BDS activism in [Norway](#), [South Africa](#), the [European Parliament](#), several [British universities](#), and elsewhere as a result of its [involvement](#) in Israeli prisons, where Palestinian prisoners, including children, are tortured and in several projects that violate international law.

The George Soros Fund Management has [divested](#) in 2014 all its stock in SodaStream, an Israeli company that illegally produces in the OPT.

Also in 2014, the second largest (\$200 billion in global investments) Dutch pension management fund, PGGM, [divested](#) from the largest five Israeli banks over their illegal operations in the OPT; the [German government](#) decided to exclude Israeli entities operating in the OPT from research grants and scientific cooperation agreements with Israel; the largest Danish bank, [Danske](#), blacklisted Hapoalim bank, one of Israel's largest; and the Norwegian sovereign fund, the largest in the world, divested from two Israeli companies involved in settlement construction.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio sociale

Over [1,200 Spanish university professors](#) and researchers have joined the academic boycott of Israel.

The [local Palestinian consumer boycott](#) of Israeli products has developed enormously over the last six months, leading to large losses by some of Israel's largest exporters to the captive Palestinian market under occupation.

Major filmmakers, writers, music bands and artists of the caliber of Hollywood star [Danny Glover](#) have endorsed BDS or at least [heeded the boycott call](#) and refused to participate in Israeli cultural events. More recently, [1,000 British artists](#) signed on the cultural boycott of Israel.

In 2013, the American Studies Association [adopted](#) the academic boycott of Israel with a stunning 2:1 support ratio in its general membership. In April, the Association for Asian-American Studies [became](#) the first academic body in the US to adopt the academic boycott of Israel. Around the same time, the Federation of French-Speaking Belgian Students (FEF), representing 100,000 members, [adopted](#) the boycott of Israeli academic institutions, and so [did](#) the Teachers' Union of Ireland. Two other US academic associations also adopted the academic boycott. In March 2011, the University of Johannesburg [severed](#) links with Ben Gurion University over human rights violations.

Support for BDS came from major international [trade union federations](#) with millions of members, in South Africa, Britain, Ireland, India, Brazil, Norway, Canada, Italy, France, Belgium, and Turkey, among others.

Veolia, a corporation complicit in Israel's occupation, has [lost](#) or had to withdraw bids for contracts worth more than \$26 billion, mainly in Sweden, the UK, Ireland, the US and Kuwait.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

The British Co-op supermarket chain, the fifth largest in the UK, has [adopted](#) a policy of boycotting companies operating in the OPT.

The Dutch government has publicly “[discouraged](#)” Dutch companies from doing business with Israeli entities in the OPT, leading the largest Dutch construction company, Royal Haskoning DHV, to [withdraw](#) from a sewage treatment project with the Israeli municipality in occupied East Jerusalem. In the same context, the publicly-owned Dutch water company, Vitens, has also [terminated](#) a contract with the Israeli national water company Mekorot.

In the same vein, the British government has issued [guidance](#) on business involvement with illegal Israeli settlements. These steps follow the publication of EU [guidelines](#) against funding Israeli projects and entities in the occupied Palestinian territory.

Deutsche Bahn, a German government-controlled rail company, [pulled out](#) of an Israeli project encroaching on occupied Palestinian land, and German foreign ministry officials informed Palestinian civil society representatives that they have advised all German academic institutions to avoid dealing with Ariel, an Israeli colony-college in the West Bank.

Companies profiting from the Israeli occupation and human rights violations, like Veolia and G4S, have lost huge contracts as a result, making the impact of BDS not just moral or symbolic, but financial as well.

Most recently, 17 European governments have issued guidance to their citizens and businesses advising them against involvement in Israeli projects in the OPT, including East Jerusalem.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

## **6. What do you think about the cancellation of some talks on Palestine by intellectuals in Italian universities?**

Unfortunately, Italy systematically and shamelessly violates democratic principles of free speech and freedom of expression when it comes to criticizing Israel's regime of occupation and apartheid or acting to end Italian complicity in Israel's violations of human rights. This repression is most drastically felt in Italian universities, which, like French universities, lag well behind academic institutions in the U.S., Britain, Scandinavia, South Africa and elsewhere in protecting free speech and nurturing debate even on "inconvenient" or controversial issues.

Judging from a distance, and without any claim to being an expert on Italy, I feel that the Berlusconi dark ages seem to be lingering on, with an Italian version of McCarthyism still strongly felt in Italian society.

## **7. What do you think about the issue of the recognition of the State of Palestine in different European countries like Sweden, France and England?**

As I have argued in the [\*New York Times\*](#), if this recognition of the right of the Palestinian people to statehood is the first step toward recognizing the irrefutable right of the Palestinian people to self determination, then it would be a positive contribution to establishing a just and sustainable peace in accordance with international law.

But, if it is, as implied, solely meant to resuscitate the comatose version of the "two state solution" which, as dictated by Israel, omits



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

basic Palestinian rights, then it would be yet another act of British complicity in bestowing legitimacy on Israel's [unjust order](#).

Israel's denial of Palestinian rights and ongoing colonization of the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, after all, will turn the putative two-state solution into a Palestinian [Bantustan](#) in an "[apartheid state](#)" of Israel, as even U.S. Secretary of State John Kerry has warned.

The Palestinian right to self determination, according to the [United Nations](#), includes, aside from national sovereignty, «the inalienable right of the Palestinians to return to their homes and property from which they have been displaced and uprooted».

The overwhelming majority of Palestinian civil society has stated in the historic 2005 call for Boycott, Divestment and Sanctions ([B.D.S.](#)) against Israel that exercising Palestinian self determination requires ending Israel's 1967 occupation and colonization, «recognizing the fundamental rights of the Arab-Palestinian citizens of Israel to full equality», and the right of Palestinian refugees to return to their homes and lands from which they were forcibly displaced in 1948.

Finally, European parliaments that wish to support the Palestinian struggle for self determination would do well to first "do no harm", by ending their deep complicity in sustaining Israel's occupation and oppression.

## **8. Today, what could be the role of Italy and of Europe in the Israeli-Palestinian conflict?**

Italy can significantly contribute to establishing a just and comprehensive peace in our region by fulfilling its obligations under interna-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Osservatorio sociale*

tional law, especially the 2004 advisory opinion of the International Court of Justice against Israel's wall, which called for refraining from recognizing the illegal situation created by Israel in the OPT and ensuring Israel's compliance with international human rights law.

Italy can start by ending its military and security trade with Israel, including joint military research, as this is one of the worst forms of complicity in Israeli war crimes; banning companies producing in or sourcing from Israel's colonies; and working with its European partners to suspend the EU-Israel Association Agreement until Israel fulfills the second clause regarding human rights. Also, Italian companies, like [Pizzarotti](#) and [CEIA Costruzioni Elettroniche Industriali Automatismi](#), that are involved in Israel's human rights abuses must be pressured to end their complicity.









anno V, n. 2, 2015  
data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

M. Omizzolo, P. Sodano (cur.),  
*Migranti e territori*  
*Lavoro diritti accoglienza*,  
Ediesse, Roma, 2015, pp. 472

Il volume *Migranti e territori. Lavoro diritti accoglienza*, curato da Marco Omizzolo e Pina Sodano, offre un'interessante panoramica su diversi aspetti del fenomeno migratorio che in Italia rappresenta una realtà complessa e dinamica. Questi *con-cittadini sostanziali*, spesso privi della cittadinanza, vivono e lavorano in tutte le aree del paese dando il loro contributo alla costruzione di una nuova società.



Nei saggi proposti emerge la consapevolezza di dover comprendere il tema in esame a partire da un'ottica interdisciplinare e capace di leggere gli aspetti che attualmente emergono con maggior forza, richiamando la multidimensionalità dei processi di inclusione: cittadinanza, sanità, lavoro, sicurezza. Il testo affronta questi aspetti senza dimenticare la centralità assunta dall'area del Mediterraneo come inevitabile luogo di incontro e necessario confronto. Una parte dei contributi affronta queste



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

tematiche quasi creando una cornice per quei saggi che restituiscono esperienze di ricerca e analisi su specifiche comunità e realtà.

Le percezioni degli italiani nei confronti delle famiglie immigrate sono oggetto della riflessione proposta da Ambrosini: nonostante le posizioni degli *ostili* e dei *problematici*, l'immigrazione familiare è riconosciuta come elemento che attenua le distanze tra i gruppi e come tale richiede una più marcata promozione di spazi, fisici e non, di comunicazione e integrazione dove famiglie italiane e immigrate possano incontrarsi e conoscersi. Un'analoga sensibilità si coglie nel contributo di Contini e Espinoza-Herold sulle dinamiche di trasformazione e (ri)definizione delle identità per i giovani studenti immigrati presenti nel paese (con un focus sull'Abruzzo). Per loro è possibile affermare che, nel contesto di una realtà transnazionale e globale, si definisce una costante negoziazione delle identità: dalla musica alla conoscenza delle tradizioni e del bagaglio custoditi dai genitori (o dal genitore straniero). L'incontro dinamico di queste dimensioni mette costantemente in gioco le identità e le appartenenze nel quadro del contesto di accoglienza: a essere in atto non è una rinuncia ma una costruzione inedita delle diversità di cui sono portatori i giovani dell'indagine.

D'altra parte, in tema di identità e incontri, sembrano condivisibili le riflessioni di Tarsia che, a partire dall'esperienza di ricerca sui rom, suggerisce la necessità di approfondire la conoscenza delle realtà etichettate come marginali per poter distinguere l'*identità sociale virtuale* dall'*identità attualizzata* definita come "frutto di una maggiore comprensione della realtà dell'altro". Un saggio che assume caratteri di estrema attualità anche in relazione al dibattito mediatico e politico contemporaneo. La complessità dei processi di "aggiustamento" e di un più maturo inseri-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

mento si colgono nella riflessione di Oliveri quando tratta delle lotte dei migranti e dei loro *atti di cittadinanza* e di mobilitazione come espressione della loro soggettività e dunque del *diritto di rivendicare diritti*. Queste lotte, andando a intrecciarsi e mescolarsi con i movimenti e i conflitti che agitano i paesi di arrivo, iniziano a mostrare le potenzialità di mobilitazione e trasformazione ad opera di prime e seconde generazioni di cittadini (o aspiranti tali) stranieri.

Questa capacità di portare il cambiamento si riflette anche sulle pratiche di convivenza quotidiana nelle città: partendo dall'esempio offerto dalla rete delle città toscane, Colloca rivendica la *centralità dei luoghi* dove *l'altro straniero* occupa una posizione peculiare: insieme marginale e fondamentale nello spazio della città attraversata, inevitabilmente, dalla differenza. La condivisione degli spazi del lavoro e del tempo libero sollecita allora la creazione di nuovi luoghi dove a compiersi è una *riumanizzazione* della città che aspira a dar vita a un *capitale socio-territoriale interculturale*. In questo contesto a sollecitare una maggiore attenzione verso spazi di lavoro condivisi sono certamente i contributi proposti da Fanizza e Omizzolo rispettivamente sui braccianti immigrati della provincia di Foggia e sul caso dei braccianti indiani in provincia di Latina. Entrambe le riflessioni introducono il lettore in una realtà estremamente complessa dove si consumano vere e proprie forme di segregazione, sfruttamento lavorativo e riduzione in schiavitù.

Questi drammi restano perlopiù invisibili e tollerati, anche se sotto gli occhi di tutti, e spesso mal gestiti dal sistema burocratico-formale che finisce per ostacolare progetti di riqualificazione non solo degli spazi (si pensi al progetto dell'ecovillaggio ricordato da Fanizza) ma anche del lavoro e della sua dignità (Omizzolo affronta il caso della diffusione del-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

le sostanze dopanti tra i lavoratori originari del Punjab per sostenere le condizioni di lavoro, inserito in una ricostruzione storica del movimento bracciantile italiano). Tali realtà toccano da vicino anche un problema più ampio e generale come quello dell'assistenza sanitaria che con sensibili differenze a livello locale, in termini di funzionamento delle strutture, ha delle inevitabili ricadute sulla sicurezza: Brugnola, dopo un'attenta ricostruzione della normativa, della giurisprudenza e del ruolo dei soggetti locali, evidenzia le criticità connesse soprattutto alla situazione degli irregolari che hanno grandi difficoltà ad accedere alle strutture sanitarie. Il pensiero corre in particolar modo agli sbarchi di richiedenti asilo sulle coste italiane che rendono sempre più evidente le inadeguatezze, e dunque la "pericolosità", delle strutture di prima accoglienza sanitaria.

In materia di sbarchi, per così dire, il volume offre dei contributi particolarmente significativi. Lo spazio di riferimento è quello offerto dal Mediterraneo e dalle politiche messe in atto dall'Unione Europea e dall'Italia. Carchedi e Vitiello ricordano come la politica dell'Unione negli ultimi anni abbia "danneggiato" il ruolo dell'area mediterranea che da *cerniera* finisce per un diventare un'area di separazione dove si applicano politiche soft e confuse che dimostrano la "sostanziale debolezza della cooperazione europea in materia di governo dei flussi di immigrazione irregolari".

L'immagine del Mediterraneo come luogo d'incontro e intervento si affianca agli effetti del confine "militare-umanitario" disegnato dalle operazioni di Mare Nostrum: un confine che Tazzioli definisce labile tanto da mettere in atto il "buon spettacolo del confine" che comporta una situazione di non libertà e di controllo sulle vite dei migranti. Come



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Recensioni*

afferma Tazzioli “il militare è incaricato di mettere in atto l’umanitario. E l’umanitario si trasforma a sua volta in un campo di intervento che richiede squadre militari altamente equipaggiate [...]”. Rispetto alla questione di movimenti non governabili, segue significativamente la riflessione di Andreotti che, interrogandosi sull’effettiva esistenza di un sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia, mette in evidenza la generale confusione e spesso l’inadeguatezza delle relative strutture, responsabili esse stesse, in una certa misura, di rendere il problema dell’accoglienza dei profughi una vera e propria emergenza. Di fronte “all’arcipelago dei sistemi di accoglienza”, come afferma l’autore, sembrerebbe opportuno rafforzare lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) concentrando risorse e professionalità volte alla realizzazione di un’“accoglienza integrata” che vada ben oltre la distribuzione di cibo e alloggio.

La drammaticità di questi flussi si risolve nelle diaspore di intere comunità in fuga da guerre e regimi politici dittatoriali. Questi eventi esprimono con forza il rapporto intimo tra migranti, territori e accoglienza in uno scenario, come quello attuale, dove non è più possibile negare l’interdipendenza degli avvenimenti politici, economici e sociali. In questo senso risulta di certo interesse il saggio di Abu Samra e Achilli sulla “lieve” Primavera Araba in Giordania. Come sottolineato dagli autori la mancanza di una mobilitazione di massa non vuol dire che non vi sia stato alcun cambiamento: gli eventi che hanno visto come principale protagonista Al-Hirak, “Il Movimento”, di cui oggi non resta molto, hanno sollecitato una coscienza politica prima inesistente. La riflessione dei militanti sembra oggi orientata a un superamento parziale delle divisioni identitarie in vista di un più concreto impegno sociale e politico il



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Recensioni*

cui sviluppo ed esito richiede di essere osservato con attenzione per le possibili conseguenze interne ed esterne. Le conseguenze possono infatti tradursi in ondate di richiedenti asilo e rifugiati come avvenuto nel caso della Libia.

Coresi parla di “fronte libico” per richiamare l’idea di un conflitto che, all’indomani della fine del regime di Gheddafi, ha reso il paese una vera e propria trappola, nel cammino verso l’Europa, nelle cui carceri sono rinchiuso tantissime persone di varia nazionalità. Qui Mare Nostrum sembrerebbe aver mostrato tutta la sua inefficacia e le sue contraddizioni: se non è stato un deterrente alle partenze, ha reso il paese una nuova frontiera d’Europa. “Lo sfondo politico reale”, afferma Coresi, “è quindi quello dei floridi investimenti italiani in Libia, della protezione paranoica della Fortezza Europa, della creazione di nuovi schiavi non ribelli, [...] del business dell’accoglienza”. Questa drammatica osservazione si sposa perfettamente anche con il caso di un altro fronte affrontato nella colletanea: l’Eritrea. Il rinnovato interesse per la regione si muove tra contenimento dell’emigrazione, appunto un nuovo “confine d’Europa”, e contrasto al fondamentalismo islamico.

Drudi e Omizzolo, ricordando “l’operazione di silenziamento” della situazione del paese, ricostruiscono le vicende che hanno portato alla diaspora. Una diaspora della resistenza tradita da l’involuzione di quel regime, ma forte nella sua carica identitaria, che riesce a manifestarsi nei luoghi d’insediamento raccogliendo le storie e le aspettative di milioni di eritrei. Che effetti ha la migrazione sulle traiettorie sociali e biografiche? A questa domanda cercano di dare risposta i saggi di Sodano e Della Pupa rispettivamente sulla diaspora palestinese in Svezia e Italia e su quella bangladesese nel Nord-Est italiano. Pur con diversa sensibilità i



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Recensioni*

saggi indagano la realtà delle relative diaspore riflettendo sulle motivazioni e sulle criticità del fenomeno. Della Puppa ricostruisce le principali ragioni alla base della migrazione bangladesese mettendo in evidenza le strategie familiari e le aspettative dei giovani *probashi*: dalla mobilità sociale alla fuga dalla repressione politica, dal miglioramento del proprio status matrimoniale all'esperienza migratoria come ingresso nell'età adulta.

Si sceglie di chiudere l'analisi di questo interessante volume richiamando la riflessione di Sodano certamente significativa del legame tra migranti, territori, diritti e accoglienza. L'autrice, indagando il ruolo della famiglia palestinese nel contesto della diaspora, riflette sulle aspettative e suoi progetti dei giovani migranti e sul rapporto tra genitori e figli, ovvero la seconda generazione. Le evidenze emerse dalla ricerca restituiscono un quadro ricco e complesso: in particolar modo in Italia la diaspora ha dato vita a un crogiolo di culture animate da una doppia, e sincera, presenza animata dal forte legame identitario, centrato sulla famiglia, e dall'incontro profondo con la società d'accoglienza.

*Roberta Sorrentino*

(Dottoressa di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere)





anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

F. Antonelli, E. Rossi (cur.),  
*Homo dignus. Cittadinanza, democrazia e  
diritti in un mondo in trasformazione,*  
Wolters Kluwer Italia – Cedam,  
Roma - Padova, 2014, pp. XIII-146

*Homo Dignus. Cittadinanza, democrazia e diritti in un mondo in trasformazione*, è il risultato di un ciclo di seminari sulla Dignità e sulla Cittadinanza organizzato da Francesco Antonelli, Emanuele Rossi e Robert Castrucci nel corso dell'Anno Accademico 2012/2013, presso il Laboratorio di Innovazione Didattica, Comunicazione e Ricerca Sociale del Dipartimento di Scienze Politiche, Università "Roma Tre".



Dalla lettura dei saggi che compongono il volume, emerge l'intenzione, da parte di ciascun autore, di riflettere su un possibile – e auspicabile – cambiamento sociale, che sia in grado di ridare centralità alla Dignità di donne e uomini. Il punto di partenza per la realizzazione concreta di tale mutamento dovrebbe essere proprio un ripensamento



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

delle questioni legate alla cittadinanza, alla democrazia e ai diritti che tenga conto delle caratteristiche delle società contemporanee e dei processi di globalizzazione che hanno innescato profondi cambiamenti nel tessuto sociale, dando origine a un generale sentimento di incertezza e insicurezza di fronte al quale si erge quell' "antropologia dell'*homo dignus*" – sapientemente tratteggiata da Stefano Rodotà – la quale obbliga a mantenere al centro la dimensione dell'umano, la sua ricchezza, l'imprevedibilità e la libertà.

È proprio lo scenario delineato dalle società contemporanee a costituire il terreno sul quale Antonelli, nel saggio di apertura, sviluppa una riflessione che, partendo da un'analisi critica di alcune autorevoli prospettive sociologiche, pone la Dignità come valore sempre più centrale in una sana gestione dei rapporti sociali, soprattutto se ispirata all'intreccio dei tre orientamenti normativi del rispetto, della credibilità e dell'autonomia – delineati, rispettivamente, da Richard Sennett, Niklas Luhmann e Alain Touraine – e se indirizzata verso la costruzione di un «soggetto agente che punti a re-interrogare i valori del moderno senza cedere a nuove quanto fallaci utopie» [p.29].

Il saggio successivo di Emanuele Rossi, invece, si apre con alcune considerazioni sulle forme che la biopolitica ha assunto all'interno della società contemporanea e poi si sofferma sull'analisi dei cosiddetti "Centri di permanenza temporanea" in quanto emblema dei luoghi in cui il biopotere agisce continuando ad «impadronirsi della vita senza possibilità di resistenza e di riscatto» [p.43] e all'interno dei quali sono detenute «le nuove forme di "anormali" vaganti» [p. 43], i profughi e i migranti clandestini che rientrano in quelle categorie di persone considerate "fuo-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

ri posto” [p.39]. All’interno di questo discorso, Rossi individua proprio nella Dignità – in quanto qualità umana essenziale in grado di opporsi a un potere che tenta in ogni modo di «prendere possesso dell’uomo tutto intero» [p.45] – «un antidoto alla biopolitica» [p.45].

Nel saggio di Fabio De Nardis, il focus dell’analisi si sposta sulle dimensioni della cittadinanza e del processo democratico e l’appello alla Dignità acquista uno spessore istituzionale e politico coinvolgendo la dimensione del conflitto tra cittadini e autorità politiche che dovrebbe sfociare nell’impegno da parte della classe di governo a tradurre in politiche pubbliche le domande dei cittadini, trasformando gli interessi in diritti [p. 56]. L’autore – con uno sguardo attento sul «processo di transnazionalizzazione dei processi sociali politici ed economici» [p.49] – insiste sull’esigenza da parte degli scienziati sociali di ragionare in maniera concreta «sull’esigenza di un governo mondiale che risponda ai caratteri di una democrazia deliberativa e partecipativa» [p.75] che si riconosca in un concetto di «cittadinanza allargata [...] garantendo i diritti civili e politici a tutti i cittadini, a prescindere dalle categorie sociali e/o culturali di appartenenza» [p.75].

Il discorso, avviato da De Nardis, sul tema della democrazia prosegue nel saggio di Arturo di Corinto il quale lo estende al mondo del web 2.0 e, in particolare, al concetto di “*e-democracy*” o “*democrazia elettronica*” la quale «non è il referendum elettronico; [...] non è *e-voting*; [...] e non è neppure *e-government*» [p.83], ma consiste nella costruzione di una sfera pubblica in grado di favorire procedure democratiche di espressione, consultazione e deliberazione allo scopo di rappresentare le istanze verso le istituzioni [p.86]. L’*e-democracy*, in altre parole, è l’utilizzo di Internet non solo «per rivendicare il diritto a informarci e ad essere informati,



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Recensioni

ma anche per rivendicare il diritto a partecipare a decisioni e scelte» [p.89].

Salvatore Bonfiglio esplora la dimensione costituzionale e istituzionale della democrazia, alla luce delle nuove istanze di Dignità. L'attenzione si concentra quindi sui diritti fondamentali e sulla necessità di definire delle regole in grado di garantirne la tutela. Inoltre, Bonfiglio mette in guardia sui rischi della «società in rete» [p.96] poiché questa, essendo «tendenzialmente sconnessa dal territorio e non ancorata alle regole di una autorità sovrana» [p.96], può costituire una minaccia ai principi di libertà e di eguaglianza, nonché un impedimento all'esercizio dei diritti fondamentali della persona» [p.96].

Il volume si conclude con l'analisi di Antimo Luigi Farro il quale si sofferma sugli attori che contribuiscono a costruire quella dialettica della Dignità dalla quale prenderanno forma i processi sociali e politici del futuro. Al centro delle riflessioni di Farro, quindi, vi sono i cosiddetti "nuovi movimenti collettivi", costituitesi nel ventunesimo secolo, i quali «puntano ad asserire l'affermazione della dignità e dei diritti universali di ogni essere umano, intendendo in questo modo svincolare l'evoluzione della sua esistenza da domini tradizionali e da nuovi poteri sistemici» [pp.109-110]. I Movimenti collettivi come *Occupy Wall Street* o *Alterglobal* rappresentano, dunque, dei tentativi di costruire delle alternative alla frammentazione della vita sociale e di rispondere alle nuove questioni di democrazia che insorgono con la globalizzazione [p. 139].

Il fulcro del volume è quell' *homo dignus* che, per dirla con le parole di Rodotà, rappresenta l'ultima frontiera di un tragitto che ha portato all'emersione dell'eguaglianza come principio costituzionale e nel quale la dignità ha assunto una rilevanza tale che può esser vista come «sintesi



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

*Recensioni*

di libertà ed eguaglianza» e, pertanto, proprio come questi due valori che ne costituiscono l'essenza, è oggi posta anche essa a fondamento della democrazia.

*Santina Musolino*

(Dottoranda in Scienze politiche – Studi di genere)