



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia

n. 59 - luglio 2012

Approfondimenti

a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

L'IMPATTO DELLE PRIMAVERE ARABE SUI FLUSSI MIGRATORI REGIONALI E VERSO L'ITALIA

a cura di Marco Zupi, con la collaborazione di Alberto Mazzali
e contributi di Sara Hassan

L'approfondimento prende in considerazione i due principali fenomeni nella regione mediterranea sul fronte migratorio. Anzitutto, l'aumento senza precedenti dei movimenti migratori interni ai paesi e fra gli stessi Stati del Nord Africa, che interessano sia ampie fasce della popolazione autoctona sia le comunità immigrate – provenienti prevalentemente dall'Africa sub-sahariana - stabilitesi prima del 2010 nei paesi del Nord Africa, soprattutto in Libia. In secondo luogo, il fenomeno - seppure molto più modesto sul piano dei numeri - dell'aumento dei flussi migratori irregolari che transitano nel Nord Africa e si dirigono via mare verso l'Europa meridionale, in particolare le coste del sud Italia. L'approfondimento analizza anzitutto l'evoluzione dei movimenti in Libia, Egitto e Tunisia a seguito alla crisi libica e regionale, concentrandosi poi sulle conseguenze del nuovo scenario in termini di trasformazione dei principali flussi e rotte migratorie dal Nord Africa verso l'Europa e l'Italia in particolare, e riporta sia i dati fattuali oggi disponibili relativi ai flussi migratori più recenti (che non autorizzano a parlare di un fenomeno migratorio di tipo eccezionale e di intensità oggi crescente), sia le percezioni prevalenti sulle due sponde del Mediterraneo. Infine, viene proposta una schematizzazione degli sviluppi delle politiche europee messe in campo per fronteggiare il nuovo scenario.

Luglio 2012

SOMMARIO

1. Introduzione	7
2. L'evoluzione dei movimenti migratori all'interno della regione nord africana: i numeri in campo	8
2.1 - Libia	8
2.2 - Tunisia	13
2.3 - Egitto.....	14
3. I dati sull'evoluzione dei movimenti lungo le principali rotte dal Nordafrica verso l'Europa	17
3.1.- L'Italia e l'incremento delle domande d'asilo	19
4. Percezioni e dibattito sulle migrazioni su entrambe le sponde del Mediterraneo	26
4.1 – Percezioni e dibattito in Italia	26
4.2 – Il dibattito e le opinioni più diffuse nella sponda sud del Mediterraneo .	29
5. L'evoluzione delle misure messe in campo per fronteggiare il nuovo scenario migratorio.....	33

1. Introduzione

Alla fine di giugno del 2012 è diffusa e crescente nel paese la preoccupazione di un aumento di sbarchi di immigrati irregolari sulle coste italiane. Il recente naufragio di una barca con una decina di clandestini a bordo - avvenuto il 19 giugno a cinque miglia dalla costa tra Leuca e Torre Vado e di cui hanno parlato le cronache dei giornali - è stato l'ultima tragedia consumata di fronte all'Italia e costata la vita a diverse persone.

Ultimo in ordine di tempo, nel tardo pomeriggio del 28 giugno, l'ennesimo sbarco in Salento, sotto il faro di Leuca, di almeno 84 persone (tra cui una donna incinta, un'altra donna e 5 bambini di età compresa tra i tre e i quattro anni) che sono state trasferite, dopo essere state individuate e bloccate da carabinieri, Capitaneria di porto e guardia di finanza, nel Centro di prima accoglienza Don Tonino Bello di Otranto.

Diverse sono le rotte che, dalla Grecia e dal Nord Africa, portano immigrati nordafricani, dell'Africa sub-sahariana e asiatici (soprattutto pachistani, afgani e bengalesi, alla luce dei riscontri degli ultimi sbarchi) sulle coste del Salento e, in misura minore, di Catania e Reggio Calabria.

Indubbiamente, la sponda sud del Mediterraneo continua a rappresentare una delle aree più politicamente instabili a livello globale. La stagione del cambiamento politico, iniziata nel 2010 con le proteste in Tunisia, ha modificato in modo radicale il profilo della regione, innescando processi di democratizzazione tuttora incompiuti e dalle dinamiche non omogenee. In tutti i paesi interessati dal cambiamento politico, le profonde trasformazioni sono state accompagnate da un abbassamento del controllo istituzionale sui processi sociali ed economici che si riflette, fra l'altro, sui movimenti migratori regionali.

Per l'Italia, l'evoluzione politica regionale costituisce un elemento di grande importanza, in considerazione delle relazioni politiche ed economiche che ci legano ai tre paesi nord-africani dove la cosiddetta Primavera araba ha provocato la rottura degli equilibri politici consolidati (Tunisia, Egitto e Libia). In particolare, inoltre, le vicende dei tre paesi giocano un ruolo centrale per l'evoluzione del fenomeno migratorio nel nostro paese.

Da una parte, Egitto e Tunisia rappresentano il luogo di origine di due fra le principali comunità nazionali presenti in Italia; dall'altra, tutti e tre i paesi, e in particolare i due più vicini, costituiscono da molti anni una delle principali aree di transito per i flussi migratori dall'Africa sub-sahariana verso l'Europa.

La stagione non ancora conclusa del cambiamento politico ha prodotto due principali conseguenze per il movimento di persone nell'area.

In primo luogo, il clima di incertezza sulle prospettive della Primavera tunisina, le violenze che ancora caratterizzano lo scontro politico in Egitto e, soprattutto, il conflitto in Libia hanno prodotto e continuano a produrre ingenti movimenti interni ai paesi e fra gli stessi paesi, che interessano sia ampie fasce della popolazione autoctona sia le comunità immigrate - per la maggior parte dell'Africa sub-sahariana - stabilitesi prima del 2010 nei tre paesi, soprattutto in Libia.

In secondo luogo, il minore controllo sul territorio, che si è accompagnato all'indebolimento delle istituzioni e delle strutture del potere nella fase dello scontro politico e dell'abbattimento dei regimi, ha innescato un incremento dei flussi di transito, generando ondate migratorie verso l'Europa meridionale, anche attraverso le rotte che collegano le coste nord-africane alle regioni del sud Italia¹.

¹ Si tratta di un tema oggetto di analisi di precedenti approfondimenti e Focus trimestrali a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale, di cui il presente approfondimento è da considerare un aggiornamento.

Questo approfondimento prende in considerazione entrambi i fenomeni, analizzando anzitutto l'evoluzione dei movimenti nei tre paesi in seguito alla crisi libica e regionale, focalizzandosi poi sulle conseguenze del nuovo scenario in termini di trasformazione dei principali flussi e rotte migratorie dal Nord Africa verso l'Europa e l'Italia in particolare, riportando sia i dati fattuali oggi disponibili relativi ai flussi migratori più recenti (sulla cui base non si può parlare di un fenomeno migratorio in corso di tipo eccezionale e di intensità oggi crescente), sia le percezioni prevalenti sulle due sponde del Mediterraneo. Infine, si propone una schematizzazione degli sviluppi delle politiche europee messe in campo per fronteggiare il nuovo scenario.

2. L'evoluzione dei movimenti migratori all'interno della regione nord africana: i numeri

2.1 - Libia

Lo scoppio del conflitto libico nel febbraio 2011 ha da subito generato un massiccio movimento di popolazione civile, soprattutto dalle aree interessate dalle maggiori violenze, localizzate nelle regioni costiere e nella regione delle Western Nafusa Mountains.

Secondo le stime prodotte nel 2012 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR)², la guerra civile ha provocato l'espatrio di 660 mila cittadini libici e 550 mila rifugiati interni al paese (*Internal Displaced Persons, IDPs*), un numero complessivamente pari a circa il 10 per cento della popolazione libica.

A questi, si aggiunge una buona parte dei circa 2,5 milioni di immigrati che lo stesso ACNUR stima fossero presenti in Libia a inizio 2011 e che sono usciti dal paese già dalle prime fasi del conflitto. Secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)³, nel corso del 2011 796.915 migranti sono usciti dalla Libia, dirigendosi per la maggior parte verso Tunisia ed Egitto, che hanno accolto rispettivamente 345.238 e 263.554 immigrati rientrati e migranti di paesi terzi in fuga dalla Libia (*Third Country Nationals, TCNs*), pari al 43 per cento e al 33 per cento del totale censito.

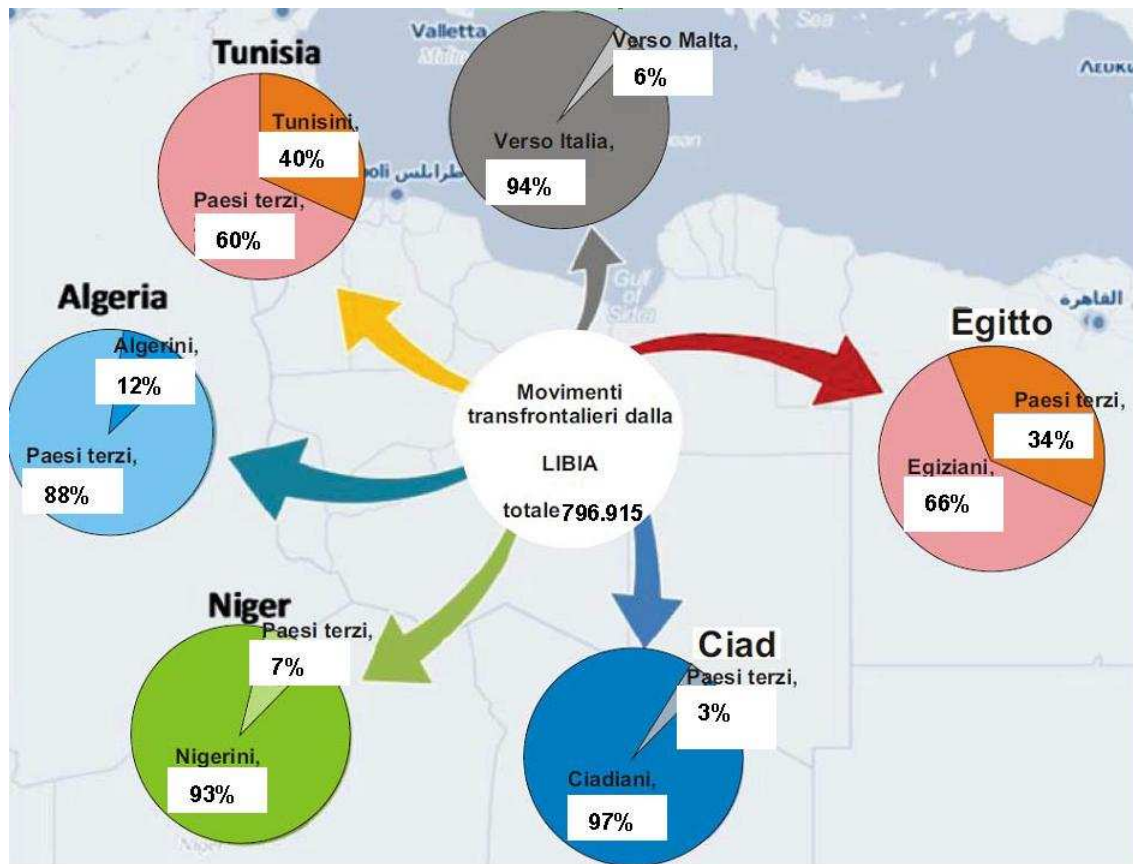
Negli altri paesi confinanti, il Niger ha accolto circa l'11 per cento dei fuoriusciti, il Ciad meno del 7 per cento, mentre in Algeria sono arrivati circa 14 mila migranti, pari a meno del 2 per cento del totale censito da OIM, e in Sudan meno di 3 mila persone.

Solo una parte minima dei profughi ha preso la via del mare: circa 26 mila migranti in fuga dalla Libia sono arrivati in Italia (3,4 per cento del totale) e poco più di 1.500 a Malta.

² UNHCR (2012), *Country Operations Profile – Libya*, www.unhcr.org

³ International Organization for Migration - Department of Operations and Emergencies (2012), *Humanitarian Response to the Libyan Crisis. February-December 2011 Report*, Geneva CH.

Figura 1 - Migranti in uscita dalla Libia (febbraio-dicembre 2011)



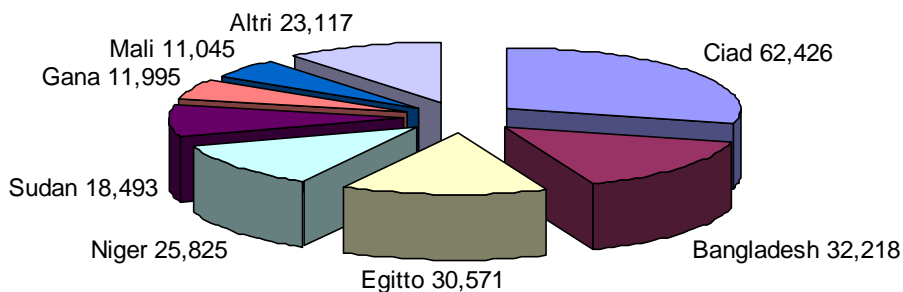
Fonte: aggiornamento della figura 34 del Focus Flussi migratori n. 7/8 giugno-dicembre 2011 curato dal CesPI (pag. 45), basato su IOM - Department of Operations and Emergencies (2012), *Humanitarian Response to the Libyan Crisis. February-December 2011 Report*, Geneva.

Fra i migranti fuoriusciti, il 55 per cento dei censiti da OIM è costituita da emigrati rientranti nei propri paesi d'origine: 173.873 egiziani, 136.749 tunisini, 79.015 nigerini, 50.874 ciadiani e 1.666 algerini.⁴

I restanti 318.007 registrati in arrivo nei paesi confinanti appartengono a 120 diversi paesi terzi, che includono i paesi confinanti. Quasi il 90 per cento dei circa 215 mila che sono stati assistiti dalle organizzazioni internazionali impegnate nella gestione del rimpatrio provenivano da sei paesi africani (di cui tre confinanti con la Libia) e dal Bangladesh. Il Ciad, con il 30 per cento del totale, è il paese con il maggior numero di profughi rimpatriati dopo essere stati accolti da un altro paese confinante. Seguono il Bangladesh (15 per cento), l'Egitto (14 per cento), il Niger (12 per cento), il Sudan (9 per cento) e il Ghana (6 per cento). Anche i restanti paesi destinatari dei rimpatri registrati sono tutti africani e asiatici, con flussi superiori al migliaio di migranti per Nigeria, Marocco e Burkina Faso.

⁴ Ibidem.

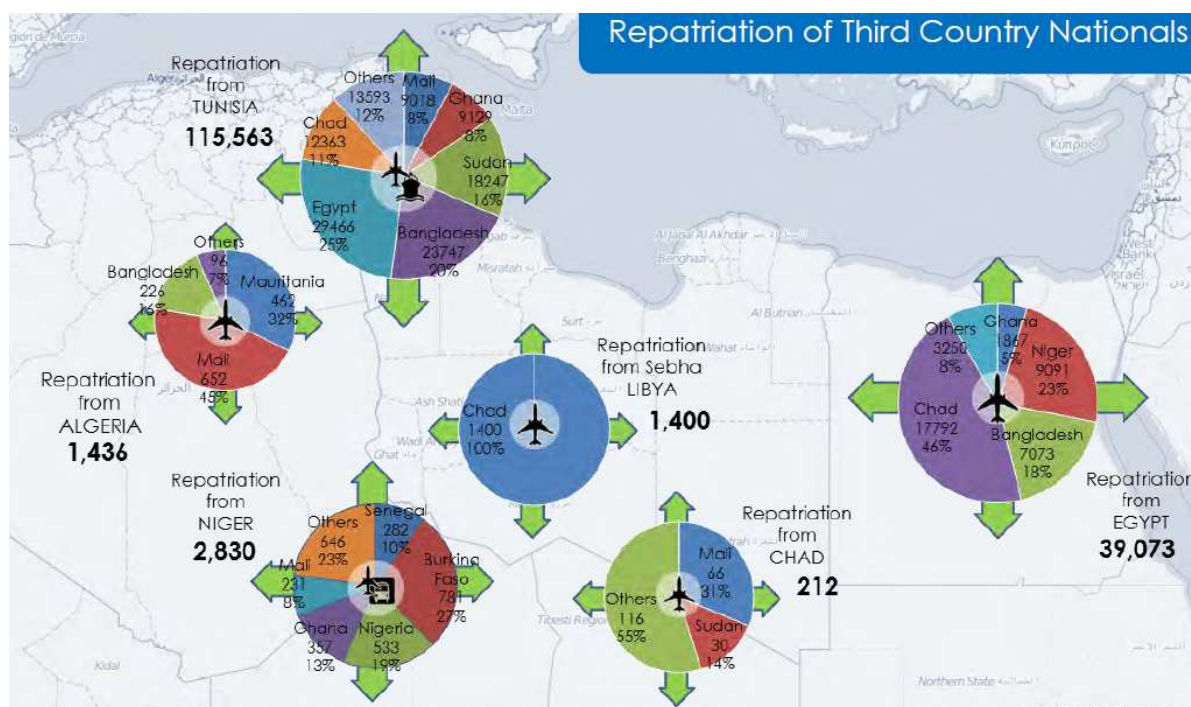
Figura 2 - Migranti in uscita dalla Libia e rimpatriati dai paesi confinanti (febbraio-dicembre 2011)



Fonte: IOM Middle East North Africa Operations (2011), *Daily Statistical Report. Migration Crisis from Libya*. 27 October 2011, www.iom.org

La Tunisia è il paese che ha prodotto il maggiore sforzo di accoglienza dei profughi di paesi terzi, come mostra la distribuzione per paese di accoglienza e destinazione dei profughi di paesi terzi assistiti dalla sola OIM, l'organizzazione che si è occupata della maggior quota di rimpatri censiti (Figura 3). Dalla Tunisia sono ripartiti più di 115 mila rifugiati, pari al 72 per cento del totale dei rimpatri seguiti dall'organizzazione internazionale.

Figura 3 - Migranti in uscita dalla Libia e rimpatriati da OIM dai paesi confinanti (feb-dic 2011)



Fonte: IOM - Department of Operations and Emergencies (2012), *Humanitarian Response to the Libyan Crisis. February-December 2011 Report*, Geneva CH.

L'attuale situazione interna della Libia rimane critica anche per quanto riguarda il problema dei profughi. Dopo il passaggio del potere al *National Transitional Council* (NTC) il 23 ottobre 2011, e la formazione del nuovo governo il 22 novembre 2011, si è progressivamente intensificato un significativo flusso di rientro, anche se gruppi consistenti, appartenenti a minoranze tribali o politiche, ancora incerte sulle effettive possibilità di reintegrazione rimangono tuttora all'estero. Secondo i dati ACNUR⁵, i rifugiati libici all'estero censiti dall'organizzazione sono 4.384 e 1.505 sono i richiedenti asilo. Nell'ultimo rapporto sulla situazione libica pubblicato nel 2012 da ACNUR⁶, sono 149 mila i profughi libici rientrati dalla Tunisia con l'assistenza dell'organizzazione.

Nel paese resta ancora un numero consistente di rifugiati interni (IDP), quantificato da ACNUR a fine gennaio 2012 in 93.565 persone, mentre ben 458.047 IDP sarebbero rientrati nelle zone di origine.

Una terza questione importante riguarda i migranti ancora presenti o in transito nel paese.

Prima della crisi, ACNUR registrava in Libia circa 11 mila rifugiati e richiedenti asilo, la maggior parte dei quali sono rimasti nel paese. A questi si aggiungono un numero consistente di rifugiati che a febbraio 2011 non erano ancora stati registrati, e un numero difficilmente stimabile di migranti irregolari che hanno continuato ad affluire in Libia dai paesi dell'Africa sub-sahariana e soprattutto dalla Somalia, durante tutto il periodo del conflitto.

In base agli ultimi dati disponibili pubblicati da ACNUR⁷, i rifugiati registrati nel paese sono 7.450, prevalentemente provenienti da Iraq (2.700), Territori Occupati Palestinesi (2.700), Eritrea (800) e Sudan (800). A questi si aggiungono altri 2.600 rifugiati non ancora riconosciuti (*peoples in refugee-like situation*), per la maggior parte somali (1.900) e 2.894 richiedenti asilo, anch'essi provenienti prevalentemente da Africa orientale e Medio Oriente: Eritrea (1.600), Somalia (600), Iraq (500) e Sudan (320).

La difficile condizione dei migranti irregolari in Libia è aggravata dal clima di violenza generato dal conflitto e dal permanere di un alto grado di incertezza istituzionale e di scarso controllo del territorio. Gli immigrati irregolari risultano tuttora particolarmente vulnerabili alle violazioni dei diritti umani e agli episodi di xenofobia, che derivano principalmente dalla tendenza diffusa in molte aree del paese a considerare gli africani sub-sahariani come possibili ex mercenari assoldati dal passato regime per contrastare la rivolta. L'attività di assistenza da parte delle organizzazioni internazionali rimane ancora limitata, soprattutto a causa del vuoto normativo sul tema dei rifugiati che, in assenza di legislazione nazionale e accordo fra autorità locali e ACNUR, limita l'operatività di quest'ultima nelle attività di riconoscimento, tutela e assistenza dei profughi.

Anche per quanto riguarda i rifugiati interni e i profughi rientrati dall'estero, permangono notevoli difficoltà che lasciano prevedere tempi dilatati per la loro reintegrazione nelle aree di origine⁸. Oltre alle prevedibili problematiche collegate ai tempi di ricostruzione delle aree urbane investite dalle operazioni militari, per le popolazioni rifugiatesi lontano dalle zone di origine si presentano frequentemente difficoltà di recupero delle proprietà abbandonate durante la fuga. In particolare,

⁵ UNHCR (2012), op. cit.

⁶ UNHCR Fundraising Reports (2012), *UNHCR Global Report 2011 – Libya*, www.unhcr.org.

⁷ UNHCR (2012), op. cit.

e UNHCR Fundraising Reports (2012), op. cit.

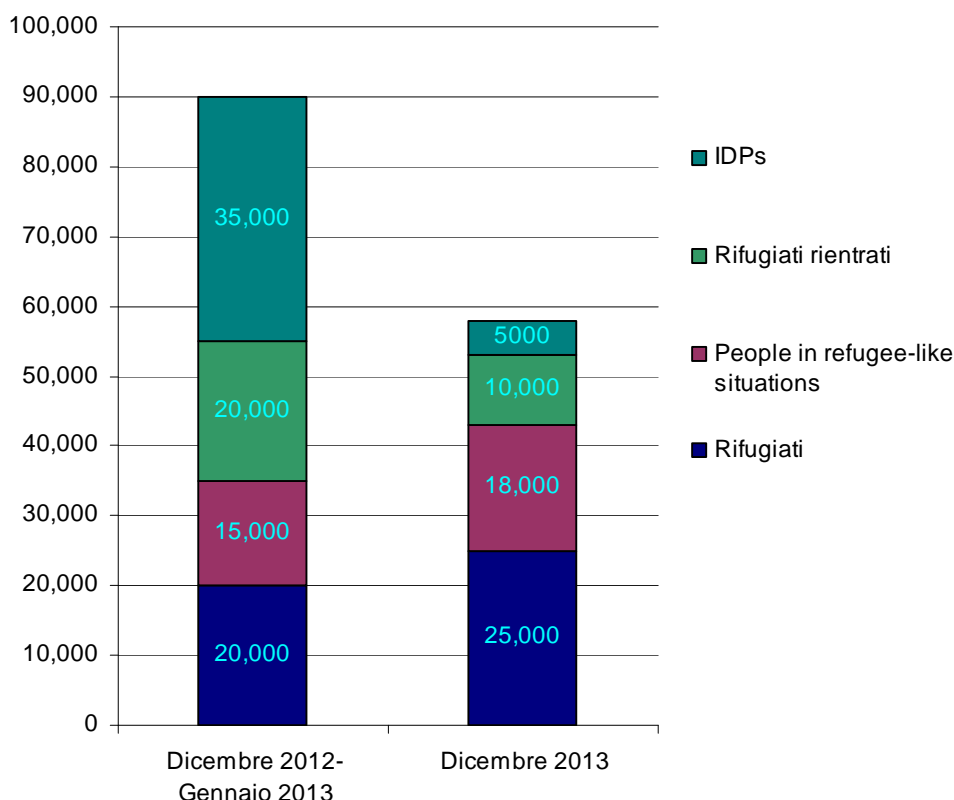
⁸ Rhodri C. Williams (2012), "Dispossession and displacement in Libya", *Forced Migration Review, Issue 39, June 2012, North Africa and displacement 2011-2012*, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford.

nella aree interessate da confische e redistribuzione di beni operate dal passato regime⁹ si verificano frequenti episodi di mancato riconoscimento all'ultimo proprietario pre-conflitto della titolarità degli immobili lasciati durante la fuga. A ciò si aggiungono i problemi legati al ritorno nelle aree di origine di gruppi fuggiti a causa di tensioni di ordine tribale o politico con altre comunità della stessa area, deflagrate in conflitto aperto con lo scoppio della guerra civile e sfociate nella fuga del gruppo soccombente.

In tale quadro, le proiezioni prodotte da ACNUR sull'evoluzione della situazione umanitaria del paese nei prossimi due anni¹⁰ stimano un graduale, ma certamente non definitivo, decremento del numero delle persone in stato di bisogno (*persons of concern*), che si ridurrebbero dalle attuali 255 mila circa (escludendo i rifugiati interni rientrati) a circa 90 mila per fine 2012, arrivando a 58 mila per dicembre 2013.

Le previsioni stimano, infatti, un calo progressivo sia dei rifugiati interni, che diventerebbero 35 mila a fine 2012 e 5 mila a fine 2013, sia dei rifugiati rientranti, che passerebbero a 20 mila a fine 2012 e 10 mila a fine 2013. Alla normalizzazione per quanto riguarda i cittadini libici corrisponderebbe, tuttavia, una recrudescenza dell'afflusso di profughi da altri paesi, mai cessato nemmeno durante le fasi più cruente del conflitto e a rischio di incremento per il permanere di un debole controllo istituzionale sul territorio. Nelle proiezioni ACNUR, i rifugiati nel paese potrebbero crescere da 20 mila a 25 mila nel corso del 2013, con l'aggiunta di 18 mila persone in *refugee like situations*, che crescerebbero anch'esse rispetto alle 15 mila già previste per fine 2012.

Figura 4 – Proiezioni ACNUR sulla situazione dei rifugiati in Libia (2012-2013)



Fonte: UNHCR (2012), *Country Operations Profile – Libya*, www.unhcr.org

⁹ La legge n.4 del 1978 trasferì la proprietà degli immobili e terreni in affitto agli affittuari e, nel 1986, nel corso di manifestazioni pubbliche nelle piazze delle principali città, furono dati alle fiamme i vecchi titoli di proprietà.

¹⁰ UNHCR (2012), op. cit.

2.2 - Tunisia

Le proteste iniziate alla fine del 2010 hanno portato rapidamente la Tunisia alla svolta politica, con la fuga all'estero del presidente tunisino Ben Ali, il 14 gennaio 2011. Dopo poche settimane, il paese è stato investito dalle conseguenze della rivolta scoppiata nella vicina Libia all'inizio di febbraio 2011, che ha spinto più di 350 mila profughi a riversarsi nel paese vicino, attraverso i due punti di frontiera di Dehiba e Ras Djir.

Secondo i dati forniti dall'OIM¹¹, nei primi tre mesi il flusso massiccio di profughi aveva raggiunto varie migliaia di ingressi al giorno, con un picco di circa 7 mila arrivi il 7 marzo 2011, alimentando la crescita della popolazione ospitata nei campi provvisori allestiti alla frontiera, che sono arrivati a alloggiare fino a 20 mila rifugiati di paesi terzi.

Solo a partire dal giugno 2011 il flusso medio si è ridotto di circa due terzi, per arrivare a poche centinaia nel mese di agosto. In ottobre, le autorità tunisine hanno imposto un blocco ai passaggi di frontiera, che sono stati però riaperti il mese successivo. Fra novembre e dicembre il flusso, ormai molto meno consistente, ha infine fatto registrare poco meno di 3.400 nuovi ingressi totali.

Secondo gli stessi dati forniti dall'OIM, i tunisini rientrati dalla Libia nel corso del 2011 sono stati quasi 137 mila. Si tratta per la maggior parte di lavoratori di sesso maschile provenienti da aree rurali.

Il rientro improvviso della massa degli emigrati in Libia rappresenta un importante elemento di rottura degli equilibri socio-economici delle aree dove si concentrano maggiormente i rientri e che, in molti casi, corrispondono alle zone rurali economicamente svantaggiate.

La dotazione di rimesse riportate in patria personalmente dai migranti rientrati dalla Libia rappresenta un temporaneo ammortizzatore dell'impatto sui bilanci familiari, che si trovano a fronteggiare l'aggiunta di uno o più membri disoccupati che si aggiunge al venir meno della fonte di reddito rappresentata dalle rimesse periodiche. Tuttavia, in considerazione anche della difficoltà del quadro macroeconomico nazionale e regionale, che non lascia prevedere una ripresa veloce dei tassi di crescita, è prevedibile che i migranti rientrati che non hanno trovato una nuova collocazione andranno rapidamente ad alimentare i flussi migratori in uscita, dirigendosi verso altri paesi.

Ai massicci flussi di rientro dei migranti tunisini si sono uniti gli altrettanto rilevanti flussi di libici e di migranti di paesi terzi in fuga. Una buona parte di questi rifugiati, soprattutto di nazionalità libica, ha trovato rifugio e assistenza presso la popolazione, che ha dimostrato notevoli capacità di accoglienza e solidarietà. Ciò ha comunque rappresentato un'ulteriore forte pressione sulla società tunisina, cui si aggiungono gli oneri derivanti dalla presenza dei tanti migranti di paesi terzi che, usciti dalla Libia, si sono riversati nelle aree di frontiera.

Il flusso non è completamente cessato. Come segnalato dall'ACNUR¹², anche dopo la fine del conflitto migranti soprattutto sub-sahariani continuano ad arrivare dalla Libia in Tunisia, spinti sia dal timore del clima xenofobico che permane in molte aree del paese anche dopo la fine del conflitto, sia dalla prospettiva di tentare di raggiungere clandestinamente dalla Tunisia altre destinazioni europee.

L'ultimo dato ACNUR¹³ riferito a gennaio 2012 segnala la presenza di 4.097 rifugiati registrati, per la maggior parte profughi originari di paesi in guerra, fra cui circa 1.000 somali, 800 sudanesi e 600 eritrei.

¹¹ International Organization for Migration - Department of Operations and Emergencies (2012), op. cit.

¹² UNHCR Fundraising Reports (2012), *UNHCR Global Report 2011 – Tunisia*, www.unhcr.org.

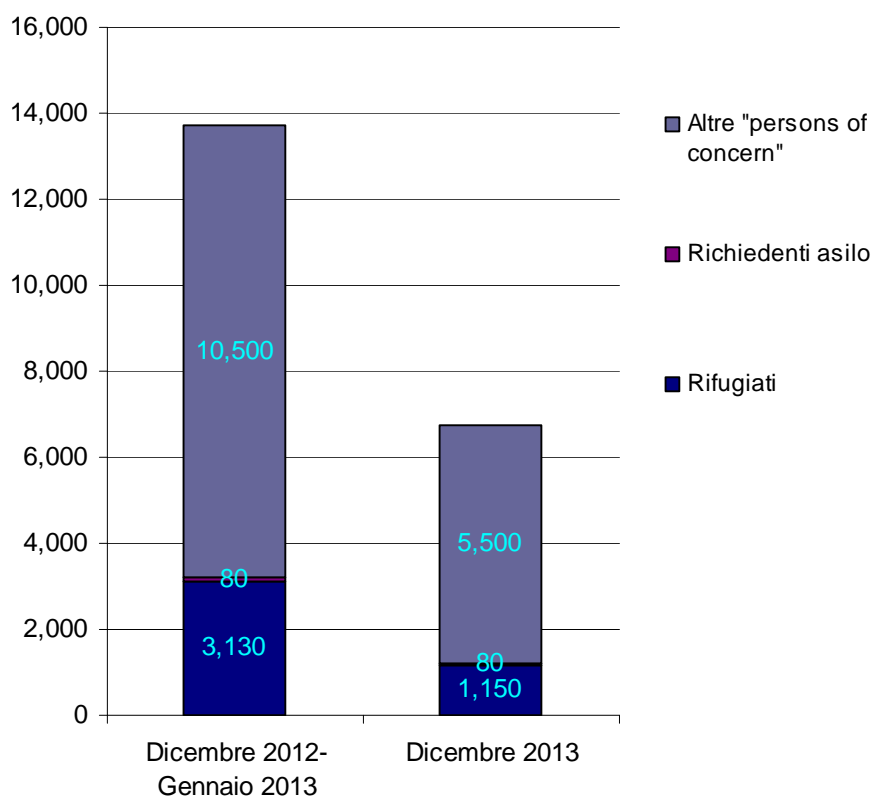
¹³ UNHCR (2012 b), *Country Operations Profile – Tunisia*, www.unhcr.org.

I richiedenti asilo sono invece 555, di cui circa 160 dalla Costa d'Avorio e 150 dal Sudan.

Per quanto riguarda i cittadini tunisini, invece, la stessa fonte indica 1.952 rifugiati all'estero e 1.599 richiedenti asilo.

Per quanto riguarda il prossimo futuro, le proiezioni ACNUR prevedono, anche in questo caso, una progressiva riduzione delle persone in stato di bisogno, che passerebbero a un totale di poco più di 14 mila per fine 2012 e poco più di 9 mila per fine 2013. Si prevede, infatti, che solo il piccolo numero di richiedenti asilo (80) sia destinato a rimanere costante nei due prossimi anni, mentre, nello stesso biennio, sia i rifugiati sia le altre persone in stato di bisogno si dimezzerebbero.

Figura 5 – Proiezioni ACNUR sulla situazione dei rifugiati in Tunisia (2012-2013)



Fonte: UNHCR (2012 b), *Country Operations Profile – Tunisia*, www.unhcr.org

2.3 - Egitto

In maniera simmetrica rispetto alla Tunisia, anche l'Egitto si è trovato a fronteggiare, nel febbraio 2011, un'ondata di concittadini in precipitoso rientro dalla Libia, accompagnata da una massa altrettanto rilevante di migranti di paesi terzi che cercavano rifugio oltrefrontiera.

Secondo i dati prodotti dall'OIM¹⁴, solo tra il 22 e il 25 febbraio 2011 circa 46.700 egiziani hanno varcato la frontiera di Salloum, un piccolo centro sulla costa a circa 500 Km. da Bengasi, dove erano iniziati gli scontri. Da Salloum sono passati la gran parte dei rifugiati in fuga dalla Libia verso

¹⁴ IOM - Department of Operations and Emergencies (2012), op. cit.

l'Egitto, con un flusso particolarmente consistente nella prima settimana e un picco di 12.500 arrivi il 25 febbraio.

L'ACNUR stima che dallo scoppio delle violenze, quasi 475 mila persone siano entrate in Egitto dalla Libia¹⁵. La stessa organizzazione indica anche come una quota maggioritaria della massa di profughi formata da fuoriusciti libici sia già rientrata nel paese d'origine, stimando in circa 238 mila il numero di rientri già avvenuti. Sarebbero invece circa 15.300 i libici ancora rifugiati in Egitto.

L'OIM, a inizio 2012, aveva registrato l'ingresso nel 2011 di un totale di 345.238 persone, di cui 173.873 egiziani e 89.681 cittadini di paesi terzi.¹⁶

L'emergenza rappresentata dal forte afflusso di emigrati rientrati dalla Libia e profughi libici e di paesi terzi, è scoppiata in concomitanza con l'avvio delle proteste di piazza che hanno portato alla svolta politica anche in Egitto. In piena crisi libica, le manifestazioni iniziate il 25 gennaio 2011 hanno portato il successivo 11 febbraio alle dimissioni del Presidente Mubarak e poi al passaggio del potere al Consiglio militare.

Come nel caso tunisino, i tre diversi flussi migratori hanno esercitato, in diversa misura e con diverse modalità, una sensibile pressione sugli equilibri sociali e sui sistemi economici locali, inserendosi e acuendo il complesso intreccio di forti tensioni che hanno caratterizzato la fase di cambiamento.

Prima della crisi, la comunità egiziana era, con circa un milione di residenti, la principale comunità nazionale fra quelle degli immigrati in Libia. La maggioranza dei migranti rientrati dalla Libia è composta di uomini di età compresa fra i venti e i trenta anni, con formazione a livello di scuola secondaria, occupati principalmente nel settore delle costruzioni. Come nel caso tunisino, il rientro imprevisto e precipitoso di una tale massa di lavoratori ha rappresentato per alcune comunità locali un drastico cambiamento delle dinamiche economiche. Una buona parte dei migranti in Libia manteneva stretti legami con la madrepatria, dove in molti casi rimanevano coniuge e figli; il flusso delle rimesse era pertanto relativamente elevato e stabile, con rimpatri frequenti e relativamente regolari dei risparmi, effettuati soprattutto in contanti, in occasione dei frequenti viaggi di membri della comunità espatriata. Con il rientro della maggior parte della comunità emigrata in Libia, l'importante flusso di risorse finanziarie si è bruscamente interrotto e si è associato all'aumento della massa di popolazione giovane non occupata, che ha registrato forti incrementi su base territoriale per effetto del rientro degli emigrati in Libia e che rappresenta un rilevante bacino per potenziali nuovi flussi migratori in uscita verso diverse destinazioni, fra cui Europa e paesi del Golfo. D'altra parte, nonostante le dichiarazioni formali del nuovo governo libico che ha ribadito l'importanza per la ricostruzione dell'apporto dei lavoratori egiziani¹⁷, la persistenza del clima di scontro politico-tribale (che ha portato anche ultimamente a sparatorie perfino nell'aeroporto internazionale di Tripoli) rappresenta al momento un forte disincentivo al ritorno dei migranti egiziani nel paese.

Un secondo elemento di tensione legato alle trasformazioni delle dinamiche migratorie in conseguenza degli eventi della Primavera 2011 riguarda i migranti e rifugiati di altri paesi in Egitto. Come già accennato, l'OIM ha registrato durante il 2011 circa 90 mila ingressi di migranti di paesi terzi provenienti dalla Libia. Solo una parte di questi, appartenente a paesi principalmente del Medio Oriente per i quali il governo egiziano non richiede il visto in entrata, ha avuto libero accesso al paese. Per molti dei profughi arrivati alla frontiera di Salloum i tempi di attesa sono stati maggiori e hanno richiesto la creazione di un campo nella terra di nessuno, dove i migranti hanno sostato in attesa del visto che, in molti casi, veniva concesso solo dopo la garanzia di rimpatrio da

¹⁵ UNHCR (2012 c), *Country Operations Profile – Egypt*, www.unhcr.org.

¹⁶ IOM - Department of Operations and Emergencies (2012), op. cit.

¹⁷ Dina Abdelfattah (2011), *Impact of Arab revolts on Migration*, CARIM-AS 2011/68, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

parte dell'OIM. Quest'ultima ha provveduto al rimpatrio di 39.073 persone fra febbraio e dicembre 2011, soprattutto ciadiani (46 per cento) e nigeriani (23 per cento). Contestualmente, in base agli ultimi dati diffusi da ACNUR, si segnalano ancora 1.600 profughi bloccati alla frontiera libico-egiziana¹⁸.

Il flusso di profughi dalla Libia si è sovrapposto, come già accennato, a quello dei migranti, spesso irregolari, provenienti soprattutto da Africa sub-sahariana e Medio Oriente, che utilizzano alcune rotte migratorie, fra cui quella del Sinai settentrionale, nel tentativo di arrivare in Europa. In base ai dati ACNUR, le persone in stato di bisogno presenti nel paese, a gennaio 2012, erano 114.085 di cui 95.087 rifugiati, 18.938 richiedenti asilo e 60 apolidi (*stateless persons*).

Il lungo periodo di instabilità, lotta politica e conseguente debolezza istituzionale che ha caratterizzato la Primavera egiziana ha avuto notevoli conseguenze per migranti e profughi di paesi terzi che, pur senza arrivare agli eccessi libici, hanno vissuto un notevole peggioramento delle condizioni di vita. Come ha sottolineato Martin Jones, Vice presidente della *Egyptian Foundation for Refugee Rights*, parallelamente al movimento di protesta contro il regime di Mubarak è cresciuto nel paese anche il latente sentimento xenofobo, cui si è accompagnato un sensibile incremento degli episodi di razzismo e di violenza contro gli stranieri, anche da parte delle autorità e delle forze dell'ordine¹⁹. La politica di *benign neglect* (negligenza benevola, o sostanziale indifferenza e scarsa attenzione) praticata dal governo egiziano verso i tanti rifugiati presenti nel paese aveva già destato le proteste dei gruppi più attivi, che chiedevano di superare le discriminazioni in tema di accesso ai servizi pubblici e alle abitazioni. Durante i mesi dello scontro politico, gli stranieri presenti nel paese hanno subito atteggiamenti e propaganda ostile da parte di entrambi gli schieramenti. Da una parte, le forze filo-governative hanno alimentato la xenofobia, alimentando le voci che volevano i disordini organizzati da agitatori stranieri. Dall'altra, all'interno del movimento di opposizione a Mubarak la diffidenza verso gli stranieri è stata alimentata dalla diffusa convinzione che la presenza degli stranieri fosse un prodotto delle politiche del passato regime.

Anche con l'esaurimento dell'afflusso di profughi dalla Libia, il tema della protezione e tutela dei rifugiati che continuano ad arrivare, soprattutto dall'Africa orientale (colpita da gravi carestie, associate a instabilità politica, conflitti, degrado ambientale e povertà), rimane di grande attualità. Va considerato in particolare che anche nel quadro del lento processo di stabilizzazione del contesto istituzionale permane nel paese un elevato livello di tensione che è acuito da crisi economica e crescente disoccupazione e genera preoccupazione per il possibile aumento dell'intolleranza verso le minoranze religiose ed etniche. Fra queste minoranze ci sono anzitutto le numerose comunità di rifugiati che, secondo le previsioni dell'ACNUR, sono destinate ad aumentare di numero nel breve periodo, soprattutto per effetto dei numerosi conflitti e dell'instabilità nei paesi dell'Africa orientale e della persistente difficoltà di ripresa di una pacifica vita civile in Iraq. Le proiezioni sviluppate da ACNUR considerano che alla fine dell'anno in corso, i rifugiati nel paese saranno circa 29 mila, di cui 12 mila sudanesi, 7.500 iracheni e 7 mila somali. A loro si aggiungerebbero circa 20.500 richiedenti asilo, di cui una gran parte sudanesi (16.500), 1.500 eritrei 1.500 somali. Nell'anno successivo, il numero dei profughi aumenterebbe fino a raggiungere un totale di 54 mila. A dicembre 2013, i rifugiati dovrebbero salire a 32 mila, con 13.500 sudanesi, 8 mila iracheni e 7.500 somali, mentre i richiedenti asilo diventerebbero 22 mila, di cui 17.500 sudanesi, 2 mila eritrei e 1.500 somali.

¹⁸ UNHCR (2012 c), op. cit.

¹⁹ Martin Jones (2012), "We are not all Egyptian", *Forced Migration Review, Issue 39, June 2012, North Africa and displacement 2011-2012*, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford

Tabella 1 – Proiezioni ACNUR sulla situazione dei rifugiati in Egitto (2012-2013)

Rifugiati	7.936
Richiedenti asilo	2.477
Totale persone in stato di bisogno	10.413

Fonte: UNHCR (2012 c), *Country Operations Profile – Egypt*, www.unhcr.org

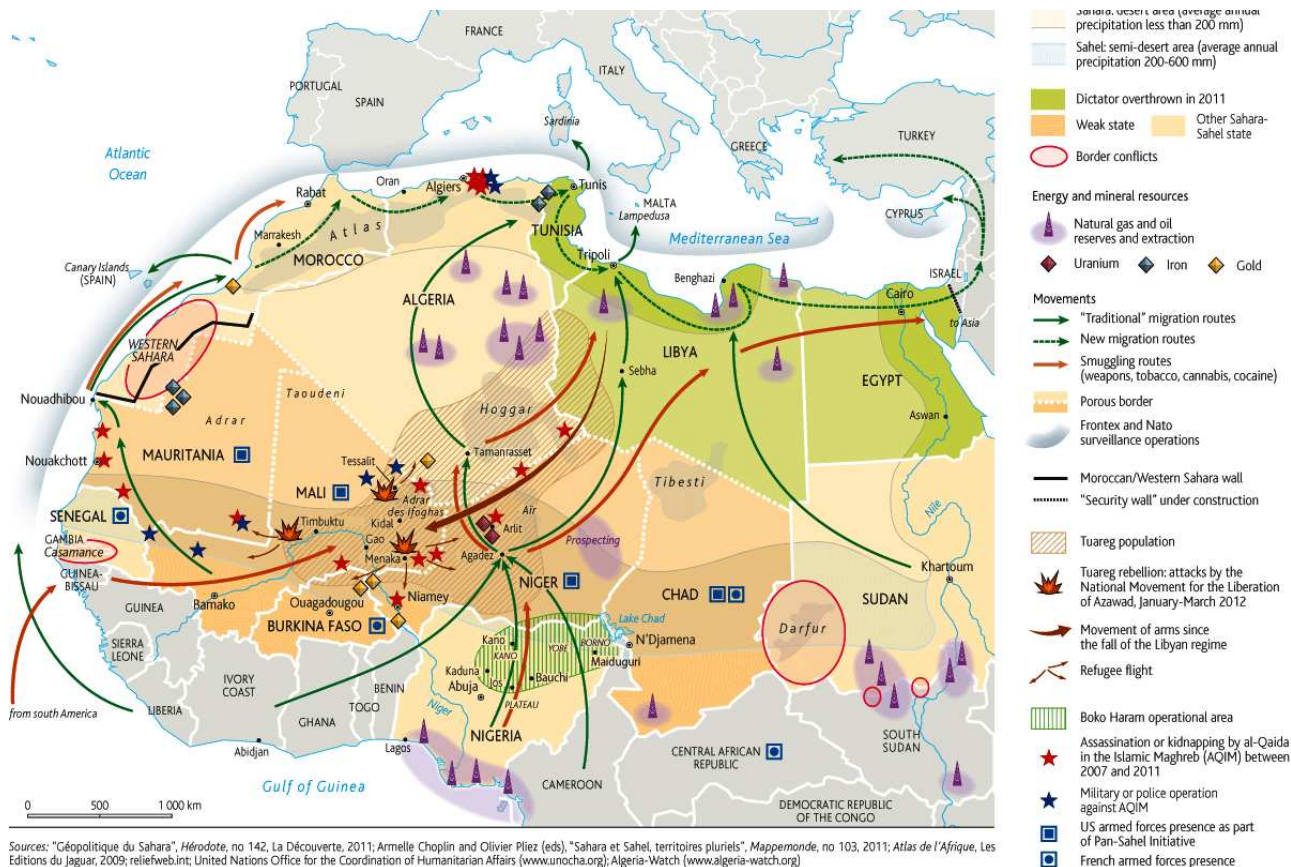
3. I dati sull'evoluzione dei movimenti lungo le principali rotte dal Nord Africa verso l'Europa

I recenti rivolgimenti politici e sociali e gli effetti della crisi finanziaria globale nella regione mediterranea disegnano un contesto turbolento, di difficile comprensione e i cui effetti inaspettati sono in parte riconducibili alle particolari caratteristiche degli Stati della sponda meridionale, che rappresentano al contempo una meta di immigrazione e una zona di partenza dei migranti verso le coste europee. I moti dettati da istanze di rinnovamento politico e sociale hanno determinato, come indicato dai dati riportati sopra, un movimento di popolazione che ha pochi precedenti nel recente passato, composto in buona parte da importanti flussi di migranti lavoratori che fuggivano da situazioni di conflitto nei paesi della regione che li ospitavano²⁰.

Attraverso i paesi della costa sud del Mediterraneo passano molte delle più importanti rotte migratorie verso l'Europa. Come già accennato, la fase di instabilità politica che sta tuttora accompagnando le trasformazioni collegate alla cosiddetta Primavera araba influisce profondamente sulle dinamiche migratorie regionali, anche aprendo spazi per movimenti incontrollati di popolazione e modificando le rotte migratorie africane e mediterranee (Fig. 7). Un primo effetto dell'allentamento del controllo sui movimenti migratori – particolarmente evidente per i flussi verso l'Italia - è il notevole incremento dei flussi irregolari in partenza dalle coste tunisine e libiche.

²⁰IOM (2012), "Communicating effectively about migration", *World Migration Report 2011*, Geneva, pp. xix.

Figura 6 - Principali rotte migratorie nel Sahel e Africa settentrionale durante il primo trimestre 2012

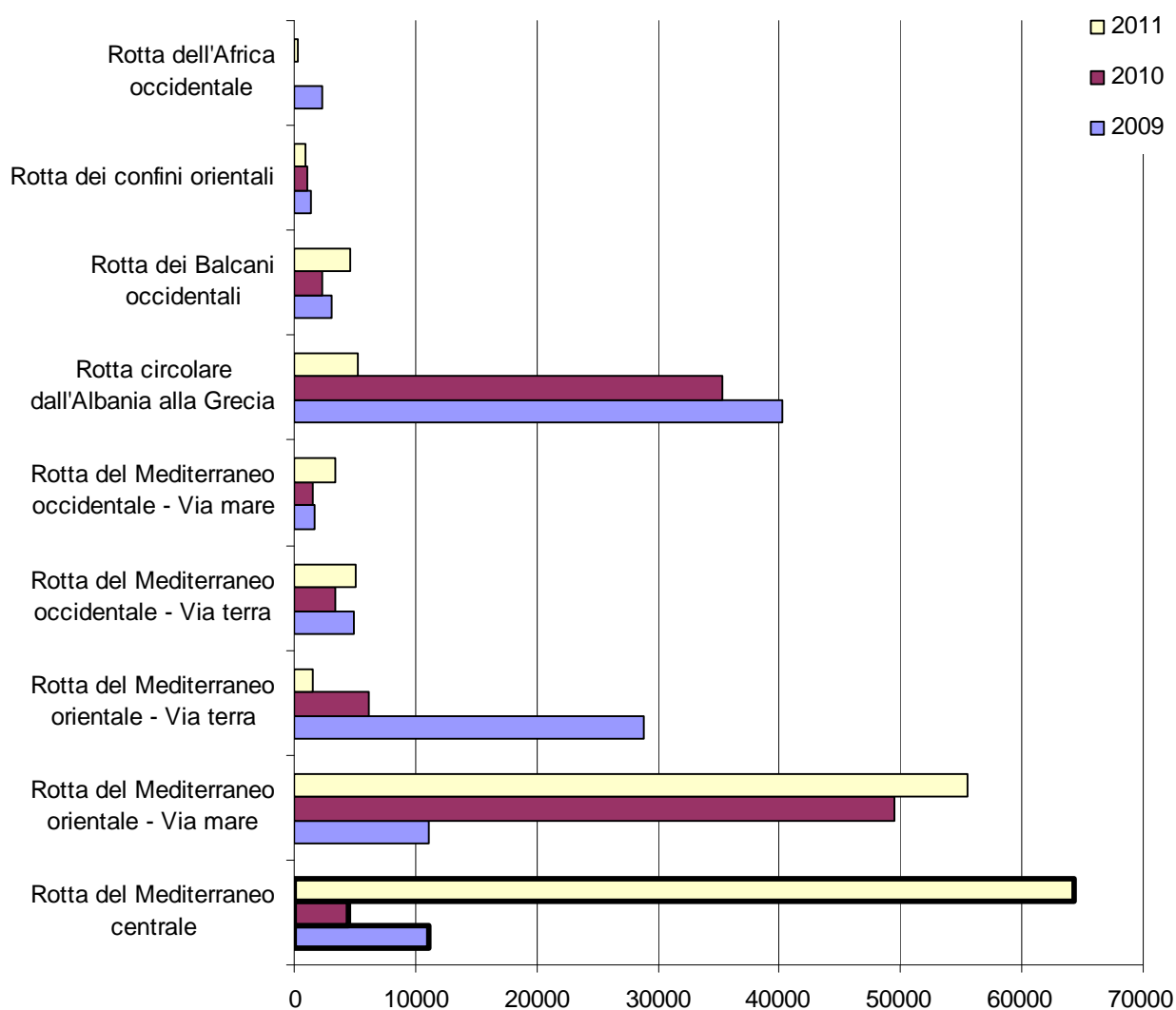


Fonte: Le monde diplomatique (2012), *Sahara-Sahel: Movements and Routes (as of 31 March 2012)*, <http://reliefweb.int/organization/le-monde>

Come mostrano i dati sul numero di migranti irregolari individuati nei principali punti di frontiera europei (Fig. 8), i drammatici eventi nordafricani del 2011 hanno aumentato la pressione migratoria sui paesi dell'Europa meridionale, e in particolare sull'Italia, che rappresenta il terminale primario della cosiddetta rotta centrale mediterranea, utilizzata dai flussi migratori irregolari dall'Africa.

Il numero di registrazioni riferibili alla rotta che fa capo alle coste e alle isole dell'Italia meridionale è passato, infatti, dai circa 11 mila e 4.500 registrati, rispettivamente, nel 2009 e 2010 ai 64.000 del 2011.

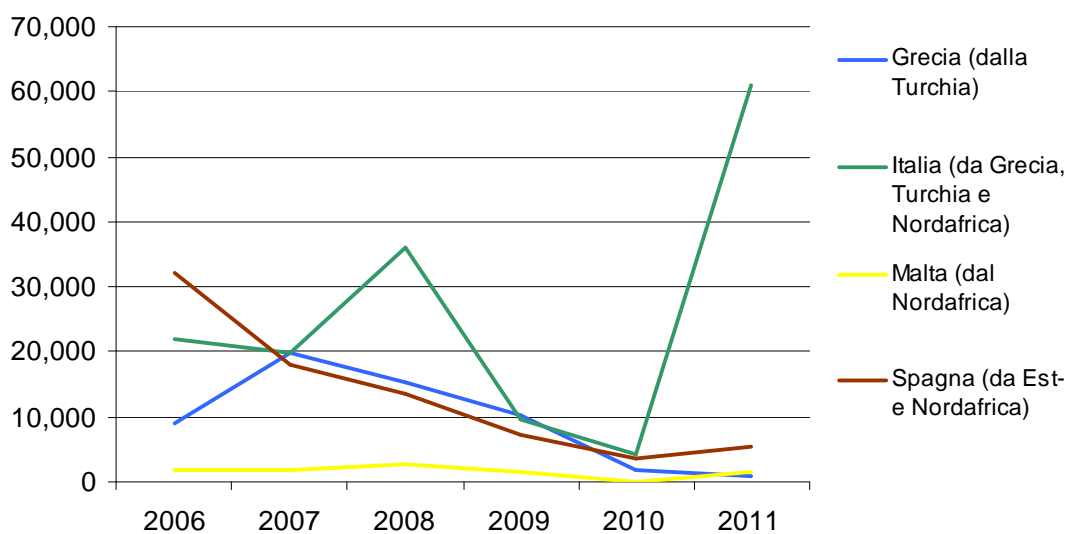
Figura 7. Numero di migranti illegali individuati ai punti di frontiera con l'UE (2009-2011)



Fonte: Frontex Risk Analysis Unit.(2012), *Frontex Annual Risk Analysis 2012*, Warsaw.

Anche i dati forniti da ACNUR sui soli arrivi via mare nei paesi euro-mediterranei (Grecia, Italia, Malta e Spagna) mostrano il forte aumento degli sbarchi in Italia, che nel 2011 sono quasi raddoppiati rispetto al picco precedente del 2008, quando erano stati registrati circa 36 mila arrivi. Le curve riferite ai quattro paesi mostrano anche come per l'Italia non sia individuabile la tendenza al decremento degli sbarchi che mostrano, invece, tutte le curve riferite agli altri paesi, con la parziale eccezione della Spagna dove il dato 2011 è superiore a quello dell'anno precedente.

Figura 8. Numero di migranti illegali arrivati via mare (2006-2011)



Fonte: ACNUR, *Asylum and Migration. Key facts and figures*, <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>, accesso giugno 2012.

Malgrado questi aumenti, in realtà, in termini assoluti non si è registrato sin qui alcun esodo di massa dalle coste nord-africane verso l'Italia, nemmeno nel periodo di picco durante la fase più acuta della crisi nel 2011 o, ancor meno, nel primo semestre 2012. Il flusso è poi risultato particolarmente contenuto rispetto ai flussi intra-regionali, che hanno visto un accrescimento repentino dei movimenti migratori, dettato in buona misura dalla crisi in Libia, paese che aveva tradizionalmente attratto numeri molto significativi di lavoratori provenienti dalla regione e dall'Africa sub-sahariana. Tuttavia, il flusso recente di migrazioni irregolari via mare dal Nord-Africa verso l'Italia è da considerare particolarmente alto se rapportato alle dinamiche dei flussi registrati negli anni passati dal paese o, in termini comparati, rispetto a quanto registrato in questo stesso periodo dagli altri paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo, come illustra con chiarezza la figura 9.

Guardando poi alla composizione dei flussi irregolari (Figura 10), è evidente il ruolo per l'Italia dell'esodo tunisino. Sono, infatti, 27.982 i tunisini sbarcati sulle coste italiane nel 2011, equivalenti a quasi il 45 per cento del totale e con un aumento di più del 4 mila per cento rispetto ai due anni precedenti. La seconda nazionalità censita è quella dei nigeriani, che hanno fatto registrare 6.078 arrivi, circa 4 volte di più del 2009.

Il peso preponderante dei tunisini nel macroscopico incremento del dato riferito al nostro paese evidenzia un'incidenza molto maggiore sui flussi verso l'Italia degli eventi politici tunisini rispetto a quanto avveniva in Libia, a conferma di quanto già visto nel paragrafo precedente in relazione alla distribuzione dell'esodo dalla Libia, che ha toccato in modo relativamente molto limitato l'Italia, se comparata ai paesi nord-africani confinanti con la Libia.

Secondo i dati raccolti dall'OIM, sono stati circa 27 mila (cioè solo il 42 per cento del totale degli sbarchi) i migranti arrivati dalla Libia in Italia, soprattutto attraverso Lampedusa (25.935) e marginalmente sbarcati a Linosa e altri porti siciliani. Per quanto riguarda Malta, invece, gli arrivi totali sono stati solo 1.574.

Le principali nazionalità censite delle persone sbarcate in Italia, a conferma della natura di area di transito del Nord Africa, sono state Bangladesh, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Congo, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia e Sudan, mentre sono pressoché assenti profughi di nazionalità libica.

I dati pubblicati da Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, confermano che la motivazione economica è stato il principale fattore che ha prodotto la migrazione di massa tunisina, così come indicano la Francia come la meta finale dei progetti migratori.

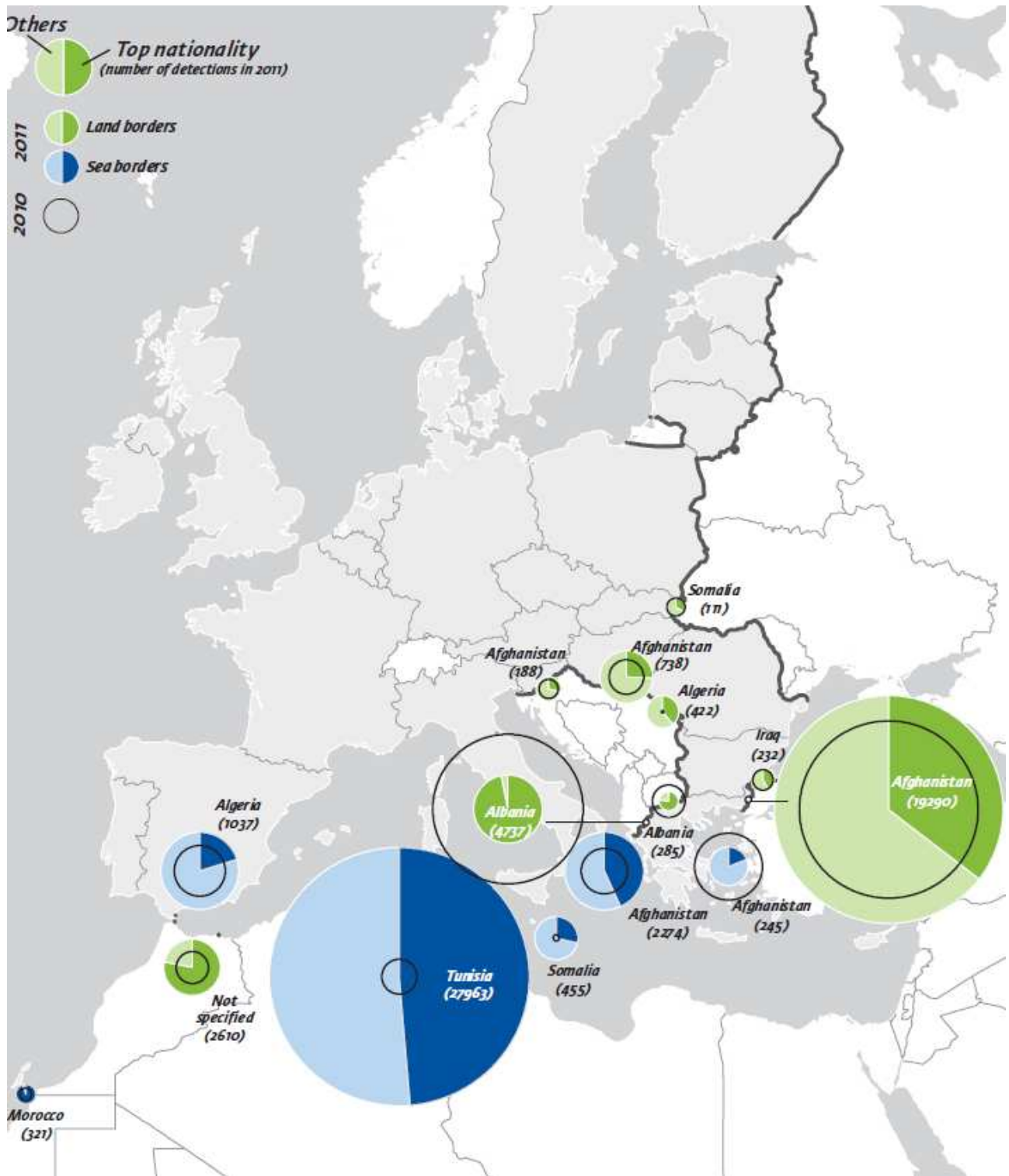
La gran parte dei nuovi arrivi è stata registrata nei primi mesi dall'inizio delle rivolte, con l'arrivo di circa 20 mila tunisini fra gennaio e marzo 2011: quella è stata la fase di picco dei flussi verso l'Europa. Nel secondo trimestre dello stesso anno, il flusso si è ridotto di circa il 75 per cento, anche a seguito dell'accordo per il rimpatrio siglato fra i governi italiano e tunisino, che ha coinvolto anche gli irregolari dell'Africa sub-sahariana provenienti dalla Libia e in fuga dalle violenze xenofobe.

Un ulteriore decremento degli sbarchi è stato registrato a partire da ottobre 2011, dopo lo svolgimento delle elezioni in Tunisia e la vittoria del *National Transitional Council* in Libia, anche se sporadici arrivi sono stati registrati da entrambi i paesi e anche dall'Egitto.

La tendenza al decremento dei flussi è proseguita anche nel 2012, secondo quanto riferito il 16 maggio 2012 dal Ministro dell'interno nell'Audizione in Commissione parlamentare Diritti umani al Senato: fino a quella data erano arrivati in Italia altri 1.056 immigrati durante 23 operazioni di sbarco²¹. Da questo punto di vista, non è in corso alcun fenomeno di dimensioni eccezionali.

²¹ Senato della Repubblica – Ufficio dei resoconti (2012), *Audizione del ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri sulle questioni attinenti all'immigrazione*, Resoconto stenografico n. 108, Commissione diritti umani Seduta n. 118 del 16 maggio 2012.

Figura 9. Migranti illegali individuati ai punti di frontiera con l'UE nel 2011, nazionalità principale

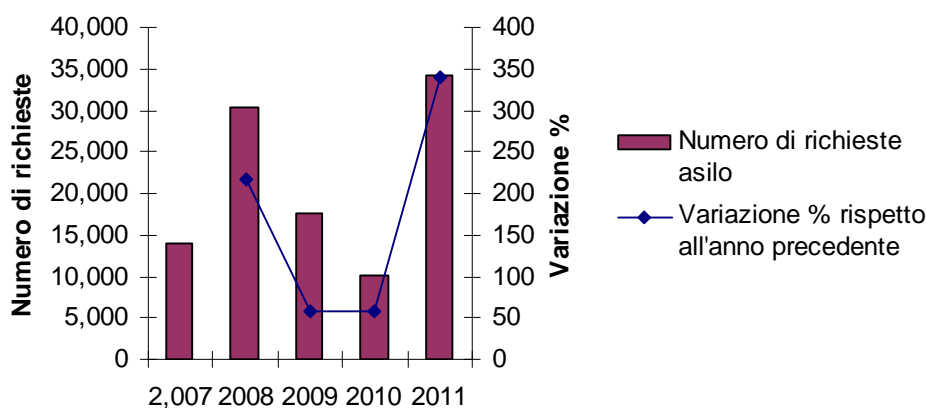


Fonte: Frontex Risk Analysis Unit.(2012), *Frontex Annual Risk Analysis 2012*, Warsaw.

3.1 - L'Italia e l'incremento delle domande d'asilo

L'elemento di particolare spicco, piuttosto, è il fatto che il forte incremento dell'arrivo di rifugiati ha riportato l'Italia ai primi posti per richieste di asilo. Come riporta l'ultimo rapporto ACNUR sul tema specifico, nel 2011 l'Italia ha ricevuto 34.120 richieste di asilo, con un incremento del 340 per cento rispetto all'anno precedente, corrispondente al valore più alto dell'intero quinquennio.

Figura 10. Richieste di asilo ricevute dall'Italia nel quinquennio 2007-2011



Fonte: elaborazione CeSPI da: UNHCR (2012), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva..

Con l'aumento registrato nel 2011, l'Italia è passata dal quattordicesimo al quarto posto, dietro Stati Uniti, Francia e Germania, ricevendo circa l'8 per cento del totale di richieste di asilo contabilizzate dalle organizzazioni internazionali.

Questo incremento ha anche portato l'Italia all'ottavo posto nel mondo per numero di richieste d'asilo rispetto alla dimensione dell'economia nel quinquennio 2007-2011; con un rapporto di 3,6 richieste per ogni dollaro prodotto pro capite, il nostro paese rimane comunque al di sotto del livello raggiunto da Francia (6,1), Stati Uniti (5,9) e anche di paesi meno sviluppati come la Turchia (4,1).

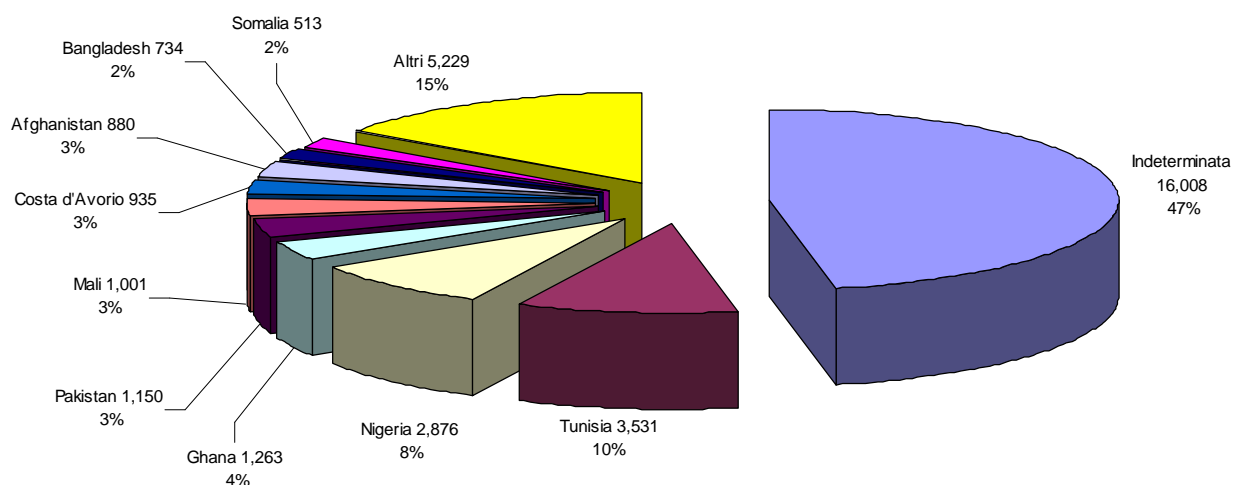
Anche in termini di rapporto fra numero di richieste di asilo e popolazione, il nostro paese - che registra 0,6 richieste ogni mille abitanti nel 2011 e 1,8 nell'intero ultimo quinquennio - rimane al sedicesimo posto, nettamente al di sotto di molti dei 44 paesi per i quali si registrano le richieste. Ai primi posti per numero di richieste ricevute nel quinquennio per ogni mille abitanti si trovano alcuni piccoli paesi come Malta (20,1) e Cipro (17,1), oltre a Svezia (15,6) e Norvegia (11,7) fra i paesi scandinavi.

Quel che è evidente è come oggi per l'Italia - indipendentemente dal fatto che il paese non sia ancora al livello di altri Stati con una tradizione più consolidata sul fronte delle richieste di asilo (e anche, conseguentemente, con un apparato strutturato ed efficace di politiche specificamente rivolte ai richiedenti asilo, come nel caso della Scandinavia) - si presenti una situazione inedita rispetto al passato, dettata dal forte incremento di arrivi di rifugiati e di richieste di asilo. Una situazione nuova che, inevitabilmente, mette a nudo le difficoltà e i problemi delle politiche italiane sull'immigrazione, tradizionalmente poco centrate sul profilo dei richiedenti asilo e rifugiati²².

²² I limiti relativi a questo specifico aspetto della politica italiana sull'immigrazione, a livello internazionale, sono stati evidenziati, su base comparativa, da molti anni. Fra i tanti studi in materia, si può fare riferimento all'analisi condotta regolarmente, ormai da una decina d'anni, dal Centre for Global Development di Washington D.C., con la sua

difficoltà strutturali di disoccupazione di massa che sono state aggravate dalla crisi politico-istituzionale interna e da quella economico-finanziaria occidentale. Semplicemente, tali rischi non si sono finora materializzati. L'impressione è – come già un anno fa - che la crisi sul mercato del lavoro nord-africano sia probabilmente il fattore determinante di primo piano da monitorare per leggere gli sviluppi futuri sul piano politico-istituzionale e migratorio e che, proprio per la natura complementare dei mercati del lavoro, la crisi economica e le sue ricadute sul piano migratorio siano da leggere molto più sul piano dei nessi tra paesi del Nord Africa (e semmai fra questi e il Medio Oriente) piuttosto che cercare di ricondurle a una visione pan-africana dello sviluppo. La crisi nord-africana ha fatto saltare quel ruolo di cerniera che permetteva di filtrare e, di fatto, rallentare e contenere i flussi migratori che dall'Africa sub-sahariana si indirizzavano tendenzialmente verso l'Europa, tramite il transito nel Nord Africa²³.

Figura 12. Richieste di asilo ricevute dall'Italia nel-2011 – Principali nazionalità d'origine



Fonte: elaborazione CeSPI da: UNHCR (2012), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva, Switzerland.

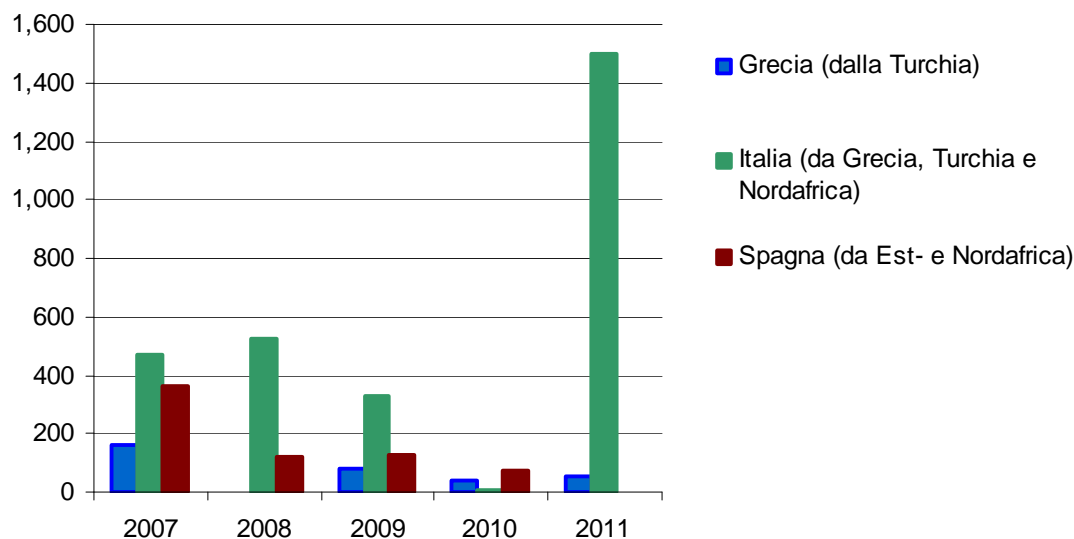
L'arrivo di numerosi migranti via mare è stato, purtroppo, accompagnato anche da un notevole incremento dei naufragi. L'immigrazione irregolare attraverso le rotte marittime si dimostra la più drammaticamente pericolosa. Le stime sulle vittime riferite al recente incremento dei flussi attraverso il Mediterraneo sono elevate e riguardano in primo luogo i migranti diretti verso l'Italia. Secondo il dato pubblicato da ACNUR il 31 gennaio 2012, basato su telefonate dai natanti in avaria e testimonianze dirette di sopravvissuti e familiari delle vittime, circa 1.500 migranti avrebbero perso la vita nel 2011 nel tentativo di raggiungere le coste dell'Italia meridionale e di Malta. Nel mese di gennaio 2012, inoltre, sarebbero deceduti altri 55 migranti di origine somala, come ha riferito Sybella Wilkes, portavoce di ACNUR²⁴. Si tratta di un aumento estremamente rilevante del numero delle vittime di naufragio nel Mediterraneo che, come mostrano i dati disponibili di ACNUR, avevano seguito una curva discendente negli ultimi quattro anni. La recente tragedia a cinque miglia dalla costa salentina, tra Leuca e Torre Vado, è soprattutto una conferma dolorosa di

²³ M. Zupi (2011), "La crisi nel Nord Africa. Fallimenti del mercato e incognite sulla democrazia", Presentazione in occasione dell'Audizione CeSPI alla Commissione Esteri (Camera dei Deputati) Roma, 2 marzo.

²⁴ UNHCR (2012), *More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, News Stories, 31 January 2012, www.UNHCR.org.

questo fenomeno aumentato nel 2011, che probabilmente perdurerà durante l'estate 2012 per il miglioramento delle condizioni climatiche: ma non è un indice di una tendenziale crescita dei movimenti migratori complessivi dal Nord Africa.

Figura 13 Migranti deceduti a seguito di naufragio nel Mediterraneo (2007-2011)



Fonte: ACNUR, *Asylum and Migration. Key facts and figures*, <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>, accesso giugno 2012.

4. Percezioni e dibattito sulle migrazioni su entrambe le sponde del Mediterraneo

4.1 – Percezioni e dibattito in Italia

Al di là dei dati disponibili sui flussi migratori dal Nord Africa verso l'Europa e l'Italia in particolare, le conseguenze della crisi nord africana hanno scatenato un serrato dibattito sui temi legati alle migrazioni e alla mobilità umana su entrambe le sponde del Mediterraneo. Si tratta di un piano della realtà altrettanto importante di (e non necessariamente convergente con) quello fattuale, come e più di quello capace di orientare le scelte politiche in materia, in Europa e nel Nord Africa.

I flussi diretti verso le coste europee hanno acuito le contraddizioni della politica migratoria dell'Unione, promotrice di una gestione della mobilità parallela e spesso non coincidente con quella dei singoli Stati membri e caratterizzata dalla difficoltà di perseguire una politica migratoria coerente e condivisa, anche a causa di pregiudizi sostanziali e strutturali, quale ad esempio il *focus* privilegiato sulla cooperazione bilaterale, a discapito della creazione di un *framework* d'azione multilaterale effettivamente incisivo²⁵. In secondo luogo, l'UE ha dovuto confrontarsi con il

²⁵ S. Colombo, N. Abdelkhalik (2012), "The European Union and Multilateralism in the Mediterranean: Energy and Migration Policy", *MERCURY Working Paper* No. 18, gennaio, p. 3. La politica migratoria europea non è riuscita a promuovere una gestione congiunta a livello regionale per il controllo delle migrazioni irregolari, anche a causa della reticenza dei paesi partner, che hanno preferito rafforzare le relazioni bilaterali con i differenti stati membri dell'UE; in

tentativo di coniugare i due temi del controllo delle frontiere esterne e della prerogativa della libera circolazione all'interno degli Stati membri dell'Unione.

L'assenza di una chiara e condivisa strategia europea nel Mediterraneo ha portato alcuni governi a considerare inizialmente la Primavera araba come una possibile minaccia, fino alla svolta improvvisa che ha portato all'impegno militare in Libia. È importante sottolineare che il contributo fornito dall'UE a sostegno delle trasformazioni in atto e volto a garantire al contempo la stabilità nella regione, a detta di molti osservatori dovrà prevedere, quale condizione fondamentale, l'elaborazione di una nuova politica strategica che coinvolga su un piano di reciprocità tutti i paesi della regione, con lo scopo condiviso del perseguimento di interessi comuni²⁶.

Su questi temi, l'opinione pubblica europea, in base a rilevazioni come quella dell'indagine *Transatlantic Trends: Immigration*, sostenuta dalla Compagnia di San Paolo, dal German Marshall Fund e del Barrow Cadbury Trust con il sostegno della Fundación BBVA e presentata a dicembre del 2011, è oggi a favore dell'adozione di una politica di ampio respiro, che associ alla gestione dei flussi migratori la previsione di altri strumenti che, in particolare per quanto riguarda la situazione dei paesi nord africani interessati dalle rivolte, miri a favorire la normalizzazione sul piano sociale ed economico²⁷.

Rispetto alla questione della gestione condivisa a livello europeo dei flussi migratori, molti intervistati sono favorevoli ad una ripartizione degli oneri per fare fronte ai flussi in entrata nell'Unione. In particolare, gli interlocutori italiani sono stati i più convinti sostenitori della necessità di un ruolo forte dell'UE nella gestione dei flussi²⁸. Nel determinare questa valutazione è stata sicuramente importante la percezione dell'emergenza connessa agli sbarchi verificatisi nel 2011, sommata all'importanza che la questione migratoria riveste da tempo nel dibattito politico italiano. L'Italia è ormai una delle mete favorite dell'immigrazione nell'UE, e realisticamente supererà la Germania come primo paese di immigrazione entro il 2020²⁹. In previsione di questo scenario, è sempre più importante affiancare politiche di integrazione incisive alle norme di contrasto dei flussi, necessarie ma non sempre efficaci e poco flessibili, come hanno dimostrato gli eventi successivi allo scoppio delle rivolte in Nord Africa nel primo semestre del 2011³⁰.

Spesso nell'ampia copertura data dai media europei e italiani in particolare alla Primavera araba, con un tipico effetto di amplificazione e distorsione, ha prevalso soprattutto la preoccupazione per la possibilità che centinaia di migliaia di migranti provenienti dal Nord Africa cercassero di entrare in Europa in modo irregolare. In realtà, gli arrivi via mare a Malta e in Italia dalla Libia hanno rappresentato – come detto - meno del 3 per cento del totale dei flussi in partenza, composti in gran parte da cittadini eritrei e somali. Analogamente, il numero di cittadini tunisini che hanno lasciato il loro paese d'origine, a partire dalla metà di febbraio 2011, è risultato molto inferiore alle iniziali previsioni. Tuttavia, i mass media non hanno riportato tali riscontri fattuali con lo stesso risalto riservato ai toni allarmistici della prima ora, né si sono preoccupati di correggere le percezioni cui inizialmente si era scelto di dare particolare rilievo.

un tale contesto, il quadro fornito dalla Politica di vicinato è attraente anche in quanto consente la differenziazione delle relazioni bilaterali. (p.30).

²⁶ S. Silvestri (2011), "A European strategy for democracy, development and security for the Mediterranean", *IAI working paper*, No. 10, marzo, p. 4

²⁷ *Transatlantic Trends: Immigration* (2011), *Principali risultati 2011*, dicembre, p.1. Alla domanda sulle diverse opzioni politiche praticabili al fine di aiutare i paesi interessati dalle rivolte, gli intervistati si sono dimostrati inoltre disposti a sostenere il soggiorno solo temporaneo dei migranti nord-africani prodotti dagli eventi della primavera araba.

²⁸ *Ibidem*, p. 14. L'88 per cento degli intervistati italiani è favorevole alla ripartizione degli oneri della crisi in Nord Africa e una percentuale molto alta, pari al 60 per cento, ritiene che l'Unione europea dovrebbe decidere quanti immigrati possono entrare in ciascun paese membro (una percentuale in rialzo, rispetto al 47 per cento nel 2010).

²⁹ IDOS (2012), "1951-2011 Le migrazioni in Italia tra passato e futuro", edizioni IDOS, Roma, gennaio, p.45.

³⁰ *Ibidem*, p.65.

Benché non si sia verificato lo spostamento di popolazione di massa paventato e amplificato dai media, durante i primi quattro mesi del 2011 gli attraversamenti illegali del Mediterraneo sono aumentati significativamente e su questo dato si è concentrata l'attenzione giornalistica, confondendolo grossolanamente col dato complessivo dei flussi migratori. La notizia "forte", che colpisce l'attenzione con immediatezza, uccide l'analisi rigorosa dei dati complessivi, e questo ha contribuito a distorcere le informazioni prevalenti e le percezioni conseguenti diffuse tra la popolazione. Nel 2011 l'Italia è stato il paese europeo interessato dal più alto numero di sbarchi censiti (oltre 60 mila³¹), sorpassando la Grecia per la prima volta dal 2008³² e questo dato, certamente vero, fa più sensazione di quello relativo al peso percentuale di tali flussi sul totale regionale; né è stato ritenuto importante relativizzarlo, ponendolo in relazione alla drammatica condizione economica, politica e sociale della Grecia, in questi ultimi tre anni alle prese con un processo di *default* controllato, una politica economica di fatto commissariata, una profonda recessione economica e una recrudescenza di atteggiamenti xenofobi tra la popolazione.

È altrettanto vero che il numero di cittadini tunisini trattenuti per via di uno sbarco illegale in Italia è passato da 323 negli ultimi tre mesi del 2010 a 20.492 nei primi tre mesi del 2011³³ e, ancora una volta, pur non trattandosi di una cifra che possa far parlare di esodi biblici, è facile associarla nell'immaginario collettivo a una situazione potenzialmente fuori controllo, contribuendo così alla diffusione di percezioni particolarmente preoccupate che, col perdurare della crisi finanziaria, economica e sociale, si autoalimentano. Allo stesso tempo, in seguito ad un accordo bilaterale tra Italia e Tunisia, il numero di migranti illegali in partenza dalla Tunisia è diminuito significativamente e, a giugno del 2012, non si può oggettivamente parlare di numeri fuori controllo; eppure non si sono registrati corrispondenti toni rassicuranti nei mass media, capaci di contribuire a diffondere percezioni meno preoccupate.

Sul fronte libico, la pressione sulle coste italiane dei migranti provenienti dalla Libia è stata elevata nel primo semestre del 2011; nel giugno del 2011 il governo italiano e il Comitato nazionale di transizione libico (CNT) hanno firmato un accordo per sancire l'impegno comune al fine di contenere l'immigrazione irregolare.

A più di un anno dagli avvenimenti che hanno determinato l'impennata dei flussi diretti verso il nostro paese, il *trend* sembra essersi regolarizzato: come detto, il Ministro dell'interno Cancellieri ha recentemente dichiarato che nel periodo compreso tra gennaio e aprile 2012 sono sbarcati irregolarmente sulle coste italiane 1.056 migranti provenienti da Libia e Tunisia, un numero inferiore rispetto agli afflussi registrati durante lo stesso periodo dello scorso anno³⁴. Tuttavia, sia il mondo istituzionale che quello delle ONG continua ad esprimere preoccupazione per una possibile nuova ondata di arrivi provenienti dalla Libia, dove la situazione politica è attualmente ancora instabile: "Sono in migliaia, aiutati dal bel tempo, pronti a raggiungere l'Italia. Il paese deve prepararsi ad affrontare un'ondata di immigrazione dal Nord Africa", ha dichiarato Oliviero Forti, responsabile dell'Ufficio Immigrazione della Caritas ONG Italia, sollecitando le autorità italiane a predisporre le misure idonee per accogliere i flussi, che si prevedono saranno composti principalmente da cittadini di origine sub-sahariana³⁵. Dello stesso tenore le ricorrenti dichiarazioni di Laura Boldrini, portavoce dell'ACNUR, che ha parlato a proposito dell'estate del 2012 di un possibile nuovo significativo arrivo di persone in fuga da situazioni di tensione nelle aree del Corno d'Africa, Somalia in particolare, a fronte del quale si sommano sia le strutturali difficoltà di accoglienza in Italia, acuite dall'adozione della politica dei respingimenti recentemente bocciata da

³¹ Ibidem, p.68.

³² Frontex (2011), Fran, *Quarterly issue*, N. 1, January to March, p. 29.

³³ C. Morehouse, M.Blomfield (2011), "Irregular migration in Europe", *MPI working paper*, dicembre p.11.

³⁴ "Italie: Plus de 22.000 clandestins rapatriés en une année", *L'expression*, 13 maggio 2012.

³⁵ Ibidem.

parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia il più recente problema dell'inagibilità del centro di primo soccorso e transito di Lampedusa.

Sembra che in Italia si stia ripetendo oggi la stessa situazione di un anno fa, quando si paventavano possibili ondate crescenti di immigrazione dal Nord Africa. Non che manchino elementi di giusto realismo in queste previsioni, ma quel che deve far riflettere è che il dato strutturale che rende preoccupanti gli scenari di possibili aumenti migratori è la crisi del mercato del lavoro in Italia e ancora di più nei paesi del Nord Africa (dove tale crisi si accompagna a un perdurante problema di instabilità politico-istituzionale). Su questi nodi centrali dello sviluppo, però, la politica si dimostra poco efficace sia qui che lì, mentre nei mass media trovano maggiore spazio gli allarmismi che si concentrano sull'effetto a valle della crisi. In altri termini, che ci sia o meno un aumento dei flussi migratori nel breve periodo, al di là del prevedibile incremento stagionale degli sbarchi irregolari durante l'estate, la vera sfida da affrontare è quella di trovare una risposta duratura agli squilibri strutturali sul mercato del lavoro in Nord Africa e in Italia. L'attenzione pubblica è invece costantemente orientata verso una prospettiva emergenziale e di tipo istantaneo delle migrazioni (le migrazioni di massa improvvisate dal Nord Africa, di cui si parla ininterrottamente da almeno un anno), e si tratta di un orientamento attribuibile non solo ai mass media che, come nel caso dei quotidiani, hanno l'attenuante della deformazione professionale di guardare con una prospettiva giornaliera ai fenomeni, ma anche al mondo delle ONG, naturalmente preoccupate di evitare il peggio nel caso di possibili drammi, e a quello istituzionale e della politica, che dovrebbero sforzarsi di tenere un orientamento strategico di medio-lungo periodo, per rendere più efficaci i piani d'azione.

4.2 – Il dibattito e le opinioni più diffuse nella sponda sud del Mediterraneo

Parallelamente a quanto avviene in Italia, in seguito alla relativa stabilizzazione dell'area seguita alle consultazioni elettorali, anche l'attenzione dei media nord africani si è di nuovo concentrata sulle tematiche connesse alle migrazioni di ordine economico e non direttamente riconducibili all'emergenza.

Nel 2010, la regione MENA ha mostrato segnali significativi di ripresa dalla crisi economica globale, imputabili soprattutto all'aumento dei prezzi del greggio, all'aumento dei livelli di produzione e alle politiche fiscali espansive. Tuttavia, i livelli di crescita economica - sostenuti se confrontati con quelli degli altri paesi dell'area mediterranea - non sono stati in grado di arginare il fenomeno della disoccupazione giovanile³⁶: infatti, sono state prodotte soprattutto opportunità di impiego per lavoratori poco qualificati e con aspettative salariali modeste, creando una discrepanza tra i posti di lavoro disponibili sul mercato nazionale e le aspettative della forza lavoro³⁷. La regione vanta uno dei più alti tassi di crescita demografica al mondo e una forte percentuale di popolazione minore di 25 anni: una generazione caratterizzata dalla diffusa istruzione superiore e dall'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che condivide con l'Occidente valori e aspirazioni democratiche coniugate con un Islam moderato. A tale proposito, è interessante osservare come secondo l'UNHCR, con riferimento agli avvenimenti del 2011 solo una piccola parte dei cittadini nord africani sbarcati sulle coste europee potessero essere considerati rifugiati: si è trattato in maggioranza di giovani tunisini (prevalentemente maschi celibi, tra i 20 e i 30 anni di

³⁶ La disoccupazione interessa soprattutto i giovani in cerca della prima occupazione: il tasso di disoccupazione per i cittadini di età compresa tra i 14 e i 25 anni nell'area MENA è stato nel 2011 del 21,6 per cento, ben oltre la media mondiale del 14 per cento (dati IOM 2011).

³⁷ IOM (2012), *World Migration Report 2011*, "Communicating effectively about migration", pp 75-77.

età) che hanno approfittato della situazione per recarsi all'estero in cerca di occupazione e di condizioni di vita migliori³⁸.

In un tale contesto, l'instabilità prodotta dalle sollevazioni popolari ha acuito la crisi finanziaria ed economica in corso: ad oltre un anno dall'inizio della Primavera araba si assiste ad una consistente caduta degli investimenti diretti esteri e delle risorse derivanti dal turismo³⁹: "Chi ritiene che i problemi della disoccupazione, soprattutto giovanile, e della creazione di posti di lavoro siano risolti dalla Primavera araba, si sbaglia. Gli effetti collaterali della rivoluzione, la cattiva gestione del periodo di transizione e l'insicurezza diffusa gettano un'ombra sul futuro; fino ad ora il problema della disoccupazione giovanile, che è all'origine delle cause dello scoppio della rivoluzione, non ha fatto che aggravarsi"⁴⁰. Si tratta di una percezione oggi crescente nel Nord Africa e che, in buona misura, coincide con quanto illustravamo un anno fa⁴¹.

Attualmente, la riflessione sulle migrazioni in Nord Africa è strettamente legata alla percezione dell'insicurezza vissuta dai giovani; inoltre, le istanze di democratizzazione della Primavera araba hanno contribuito a diffondere nell'opinione pubblica una maggiore sensibilità nei confronti dell'azione che questi Stati dovrebbero svolgere a tutela delle comunità migranti (soprattutto di origine sub-sahariana) presenti sul territorio nazionale. Infine, continuano ad essere presenti analisi sul ruolo delle politiche migratorie europee e sugli effetti indiretti che esse hanno all'interno della regione.

Su questa tematica, i media nord africani continuano a sottolineare la "logica repressiva dell'Unione Europea che, con la complicità degli Stati africani, si traduce in una sempre più accentuata previsione di meccanismi di contenimento dei flussi, con una scarsa attenzione alla tutela dei diritti fondamentali e della libertà di circolazione"⁴². Il processo, che esclude la partecipazione della società civile e non propone un approccio globale al problema, "utilizza gli accordi di cooperazione e l'aiuto pubblico allo sviluppo come strumento di ricatto e pressione diplomatica per assicurarsi la collaborazione degli Stati d'origine e di transito dei flussi"⁴³.

Le critiche all'azione dell'Europa nell'ambito della gestione della mobilità provengono anche dagli ambienti scientifici: "*La questione della migrazione nel Mediterraneo, tra miti e realtà*" è stato il tema di una conferenza tenutasi ad Algeri nel novembre 2011; in tale occasione Catherine Wanden, direttrice dell'*Institut des études et des recherches internationales* (Francia) ha sottolineato che "le politiche migratorie europee sono in contrasto con la realtà del sistema di flussi migratori attuali"⁴⁴.

L'Università di Bejaia (Algeria) ha organizzato nell'aprile 2012 una conferenza internazionale di tre giorni sul tema "*Problemi di polarizzazione e migrazione tra le due sponde del Mediterraneo: Europa, Nord Africa e Africa sub-sahariana*", durante la quale l'antropologa Tassadit Yacine ha sottolineato che "anche se gli studi sociologici si sono sempre interessati alle migrazioni come ad un fenomeno universale, esse sono percepite da parte dei paesi dominanti come una minaccia di

³⁸ IOM, ibidem, p.52.

³⁹ La caduta del reddito da turismo colpisce attualmente soprattutto l'Egitto, in cui rappresenta tradizionalmente un importante capitolo del PIL. Il paese sta ancora vivendo una fase di instabilità, legata alla contrapposizione tra il partito islamico moderato dei Fratelli Musulmani, uscito vincitore dalle consultazioni elettorali parlamentari e presidenziali, e le forze armate, tradizionali sostenitrici del precedente regime.

⁴⁰ "L'Italia lotta contro l'immigrazione clandestina dei giovani egiziani" (traduzione dalla lingua araba), *Al Hayat*, 13 maggio 2012.

⁴¹ M. Zupi (2011), op. cit.

⁴² Naima Benouaret (2011), "Après la chute des dictatures : L'Europe devrait revoir sa politique migratoire", *Al Watan*, 27 ottobre.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Hamida Mechaï (2011), "La migration en Méditerranée : « Les Politiques migratoires en Europe sont en décalage avec la réalité », *Al Watan*, 21 novembre.

instabilità economica, sociale e politica"⁴⁵, analizzando criticamente l'azione dei paesi europei, che hanno "preso misure drastiche per arginare questo flusso"⁴⁶.

Non mancano, tuttavia, tentativi di portare avanti un'analisi sistematica e di più ampio respiro del fenomeno migratorio, che inseriscono il tema della mobilità all'interno del più ampio contesto socio-economico e politico di riferimento, anche alla luce dei recenti avvenimenti e delle previsioni per il futuro: "*Lo sviluppo economico ai tempi dell'ascesa dei partiti islamici*" sarà il tema della diciannovesima conferenza annuale dell'Economic Research Forum, un importante *network* regionale di ricerca economica *policy-oriented* con sede al Cairo e comprendente diversi istituti di ricerca della regione MENA. Le tematiche approfondite durante le sessioni parallele riguarderanno anche le questioni chiave del mondo del lavoro e dello sviluppo umano, con un *focus* specifico sulle connessioni con la mobilità umana nel Mediterraneo.

In questo quadro più ampio, le riflessioni e il dibattito si allargano a criticare, simmetricamente alla politica europea, anche la condotta dei paesi nord africani nei confronti delle popolazioni immigrate che ospitano. L'impatto della crisi economica globale nell'area ha penalizzato le categorie vulnerabili, soprattutto quella dei lavoratori migranti; la loro vulnerabilità è generalmente legata all'assenza di legislazioni a tutela dei lavoratori stranieri o alla mancata applicazione delle leggi sul lavoro⁴⁷. Gli eventi occorsi in Libia e le violenze di cui i migranti sub-sahariani sono stati vittime, unitamente ad una rinnovata attenzione ai diritti umani favorita dal clima di dialogo e confronto che ha accompagnato le sollevazioni popolari, hanno portato la questione in primo piano sui media nord africani. Attualmente, alla cronaca sul tema si va sostituendo il *focus* specifico sulle categorie maggiormente vulnerabili (come donne e minori migranti), il tentativo di analizzare il fenomeno e le sue cause, e lo sforzo di definire criticamente il ruolo e le responsabilità dei propri governi in relazione alla gestione dei flussi e alle condizioni di vita delle comunità migranti presenti sul territorio nazionale.

Aissa Kadri, ricercatore algerino, afferma che "le autorità algerine hanno adottato nel 2008 una nuova legge, molto più repressiva, che tende a bloccare gli ingressi, il soggiorno e la circolazione degli stranieri in Algeria applicando condizioni restrittive"⁴⁸ e sottolinea il problema dei sentimenti xenofobi diffusi presso gran parte della popolazione⁴⁹; Smaïn Laâcher, sociologo e saggista, analizzando le politiche migratorie dei paesi del Maghreb sottolinea che "non vi è alcuna politica pubblica di accoglienza e integrazione in questi paesi. Le leggi sull'immigrazione sono più che mai repressive. I tre paesi sono firmatari della Convenzione di Ginevra, ma nessuno ha leggi che regolino il diritto di asilo. Ci si ritrova dunque nella situazione in cui gli immigrati irregolari che vogliono andare in Europa o che vogliono soggiornare in questi tre paesi richiedono asilo all'ACNUR, che è il solo autorizzato a concedere o negare lo status. Ma quando il richiedente lo ottiene, non acquisisce anche quello di residente. Si ritrova internazionalmente riconosciuto come rifugiato, ma irregolare nel paese in cui è stato riconosciuto come rifugiato"⁵⁰. Il problema è tanto più urgente se si considera che questi paesi diverranno verosimilmente sempre più una meta di immigrazione⁵¹.

In relazione alla mobilità giovanile legata alla mancanza di occupazione, Ali Bensaâd, ricercatore del CNS di Algeri specializzato in questioni migratorie, si unisce alla critica delle misure restrittive all'ingresso messe in atto da molti paesi europei e in particolar modo dall'Italia: "L'Europa non

⁴⁵ B. Chouali (2012), "Qu'est-ce qui pousse les jeunes à partir?", *L'Expression*, 19 aprile.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ IOM (2012), op.cit., p. 76.

⁴⁸ Nesrine Sellal (2012), "Riconoscere che anche i minori cercano di partire vuol dire ammettere il fallimento totale del sistema politico" (traduzione dalla lingua araba), *El Choruck El Youmi*, 9 marzo.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Nadia Agsous (2011), "Lorsque l'exil devient enfer", *Al Watan*, 19 novembre.

⁵¹ Ibidem.

gestisce la questione delle migrazioni se non attraverso una drammatizzazione che distorce completamente il problema. Ritirandosi nella corsa precipitosa di una chiusura sempre più ermetica dei suoi confini, impedendo alle persone di circolare, non lascia altra via che la trasgressione delle regole sulla mobilità. Una volta accantonato il senso di vergogna per essersi compromessi con dei dittatori, molti leader europei hanno ripreso la vecchia abitudine di stigmatizzare gli abitanti della sponda sud. [...] La scusa? I presunti flussi migratori generati da queste rivoluzioni. Il [precedente] Ministro dell'interno italiano aveva profetizzato un 'esodo biblico' verso l'Europa, mentre il presidente francese [uscente] aveva agitato lo spettro di 'incontrollabili flussi migratori'. [...] In Europa il tema delle migrazioni è drammaticamente strumentale ed è stato portato all'attenzione dei mass media dagli stessi leader. Non è un caso che la questione migratoria, che è solo undicesima/tredicesima nella graduatoria delle preoccupazioni dei francesi in tempi normali, risalga al terzo posto nel periodo elettorale, in cui si riscopre il mito dell'invasione, mentre in realtà la quota di immigrati nella popolazione francese rimane stabile (8,2 per cento della popolazione)"⁵².

Tuttavia, il fenomeno è soprattutto sintomo del "fallimento assoluto dei nostri leader, che sono incredibilmente riluttanti ad affrontare questa tragedia nazionale che si trascina da più di un decennio. [...] Non è un caso che il fenomeno della *harraga*⁵³ esploda nuovamente adesso; è una risposta al potere. È una forma di protesta violenta. [...] Il potere non può proporre un'alternativa al problema della *harraga*, poiché non vuole e non può rispondere alle aspettative generali di tutta la società. [...] Più che il rigore morale imposto ai giovani e più che l'assenza di democrazia, è la decadenza del senso dello Stato e la certezza che non vi è altro che un contratto sociale, ingiusto, ad alimentare il senso di insicurezza"⁵⁴.

La propensione dei giovani all'emigrazione si conferma come un problema che interessa l'intera area nord africana. In Marocco, il quotidiano francofono *L'Opinion* ha recentemente pubblicato un esteso dossier sull'argomento: "Emerge dal sondaggio condotto il forte desiderio di emigrare dei giovani marocchini. Una percentuale significativa di intervistati (33 per cento) hanno preso almeno una volta in seria considerazione l'ipotesi di lasciare il proprio paese. [...] Inoltre, circa lo stesso numero di giovani intervistati ha dichiarato di aver già predisposto un vero e proprio piano o una strategia di emigrazione. Non sorprende che il desiderio di emigrare sia molto più alto negli uomini giovani (il 48,2 per cento dei quali vorrebbe emigrare). [...] Il desiderio di migrare aumenta proporzionalmente al livello di istruzione e diminuisce nelle aree rurali: il dato può riflettere il più basso livello di conoscenza della vita al di fuori del Marocco dei giovani meno istruiti che vivono nelle campagne"⁵⁵.

Un secondo sondaggio è stato condotto in Egitto⁵⁶ allo scopo di studiare i fattori che orientano le intenzioni di emigrare, così da comprendere l'evoluzione del processo e prevedere i flussi migratori futuri. I risultati hanno mostrato che un giovane su tre nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni ha espresso la volontà di emigrare. È stata osservata una connessione tra le reti di parenti e amici che vivono all'estero e la creazione e il rafforzamento di aspirazioni migratorie tra i giovani; inoltre, uno dei fattori chiave perché la migrazione si realizzi è la possibilità di contare su un network di conoscenze nel paese ospitante⁵⁷. L'Egitto si caratterizza per una tradizionale preferenza per i paesi del Golfo quali mete degli spostamenti; e infatti dai dati è emerso che il 14,3 per cento degli intervistati preferirebbe emigrare in un paese arabo, mentre solo il 3,9 per cento sceglie un paese

⁵² Ali Bensaâd (2011), "Le creusement des inégalités déstabilise la société", *Al Watan*, 18 dicembre.

⁵³ *Harraga* in arabo significa "colui che brucia" e tale espressione indica le migliaia di giovani algerini, dai 20 ai 30 anni, che partono su imbarcazioni di fortuna per l'Italia.

⁵⁴ Ali Bensaâd (2011), op. cit.

⁵⁵ "Développer le capital humain productif et les emplois à forte valeur ajoutée", *L'Opinion*, 13 giugno 2012.

⁵⁶ ERF (2011), *SYPE. Survey on Young People in Egypt*, Cairo.

⁵⁷ Asmaa Elbadawy (2011), "Migration aspirations among young people in Egypt: who desires to migrate?", *ERF Working Paper*, No. 619, settembre.

occidentale⁵⁸. Anche se i paesi arabi rappresentano la meta ideale per la gioventù urbana, essa risulta più propensa a emigrare verso i paesi occidentali rispetto ai giovani che vivono nelle aree rurali.

5. L'evoluzione delle misure messe in campo per fronteggiare il nuovo scenario migratorio

Come visto nei paragrafi precedenti, la Primavera araba ha costretto l'Italia ad affrontare una situazione di emergenza creata dalla recrudescenza del fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, con il suo corollario di sofferenze e vittime soprattutto fra i migranti più deboli come donne e bambini, accompagnata in questo caso dalla difficile gestione dell'arrivo di profughi direttamente da luoghi di conflitto armato. L'entità e complessità della situazione ha rapidamente evidenziato una difficoltà per l'Italia nel trovare strumenti e mezzi adeguati in un quadro di insufficiente collaborazione comunitaria, unita a una carenza di strumenti legislativi idonei a guidare gli interventi e le decisioni sulla sorte dei migranti⁵⁹.

Il venir meno degli interlocutori istituzionali in Tunisia e Libia ha rappresentato un primo elemento di difficoltà. Con la Tunisia era in vigore dal 1998 un accordo di collaborazione per il rimpatrio dei clandestini e il controllo delle frontiere marittime, mentre con la Libia il tema del controllo delle migrazioni rappresentava uno degli argomenti principali del *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione*, entrato in vigore nel 2009. La caduta dei governi dei due paesi si è tradotta in un improvviso venir meno dell'applicazione degli accordi, con conseguente ripresa massiccia del traffico di migranti verso l'Italia meridionale, che ha coinvolto migliaia di tunisini in fuga dalle incertezze soprattutto economiche del nuovo corso. Migranti tunisini che si sono aggiunti ai tanti migranti dell'Africa sub-sahariani e asiatici che già si trovavano in Nord Africa per cercare di imbarcarsi per l'Europa e a quelli che nelle settimane successive sono arrivati attraverso le rotte soprattutto saheliane e dell'Africa orientale, attirati dalle nuove prospettive.

Una prima misura adottata dal governo italiano è stata l'invio di una comunicazione alla Commissione europea per chiedere l'intervento dell'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex) e sollecitare la revisione del sistema di controllo e di concessione dell'asilo con il coinvolgimento dell'ACNUR, una gestione comunitaria dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) e la distribuzione fra gli Stati membri degli oneri finanziari e delle responsabilità per l'accoglimento dei rifugiati, richiedenti asilo e migranti irregolari.

Con la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo italiano, il 12 febbraio 2011 ha preso il via anche l'iniziativa di cooperazione europea per il pattugliamento congiunto delle frontiere, denominata Hermes 2011, e che fa riferimento alla cosiddetta "Direttiva rimpatri" entrata in vigore il 3 gennaio 2009 per armonizzare i sistemi nazionali relativamente alle regole per il rimpatrio dei clandestini, recepita dal nostro paese all'interno del Testo Unico sull'Immigrazione solo con la L. n. 129/2011.

La Commissione ha anche risposto alla richiesta italiana di compartecipazione ai costi, che il nostro governo stimava in 100 milioni di euro, con lo stanziamento di 25 milioni resi disponibili dal Programma Generale "Solidarietà e Gestione dei flussi migratori", che opera attraverso i quattro

⁵⁸ Tra gli aspiranti immigrati, il 68,4 per cento degli intervistati vorrebbe emigrare in un paese arabo del Golfo, rispetto al 21,39 per cento che opta per una destinazione occidentale, e il 9,6 per cento interessato ad altri paesi arabi.

⁵⁹ Fondazione ISMU (2011), *Diciassettesimo rapporto sulle migrazione*, Franco Angeli, Milano; Hein de Haas and Nando Sigona (2012), "Migration and devolution", *Forced Migration Review*, Issue 39, June, North Africa and displacement 2011-2012, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford.

fondi: External Borders Fund, European Return Fund, European Fund for Refugees, Integration Fund⁶⁰.

Per quanto riguarda il secondo aspetto problematico relativo allo status dei migranti sbarcati, l'Italia ha tentato la via della richiesta al Consiglio europeo di poter applicare quanto previsto dalla Direttiva N. 2001/55 EC, che prevede la possibilità di conferire una tutela immediata e temporanea quando ci si trovi a fronteggiare afflussi eccezionali di sfollati da paesi dove gli stessi non hanno possibilità di tornare e per i quali non vi siano le condizioni per utilizzare il sistema d'asilo. La proposta è stata però respinta dal Consiglio europeo con una decisione del 12 aprile, sulla base di una valutazione del numero relativamente limitato di profughi, della difficoltà di decisione dello status effettivo dei migranti sbarcati e dell'opposizione di alcuni Stati membri, preoccupati che l'approvazione della soluzione avrebbe costituito un motivo di attrazione di nuovi flussi⁶¹.

Contemporaneamente, il 5 aprile, è stato adottato il decreto denominato “*Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani*” che stabilisce la possibilità di concedere ai migranti arrivati fra il primo gennaio e il 5 aprile 2011 permessi di soggiorno per ragioni umanitarie validi sei mesi e che ha permesso di rilasciare circa 11 mila permessi⁶².

La misura ha tuttavia mostrato alcuni punti deboli, generando anche tensioni con alcuni Stati europei, soprattutto perché permette la circolazione nell'UE senza fare riferimento agli accordi di Schengen. Inoltre, molti dei tunisini che costituivano la maggioranza dei potenziali beneficiari avevano come meta finale la Francia, dove però il permesso non poteva essere convertito in permesso di lavoro dopo sei mesi in quanto ciò, secondo il decreto, poteva avvenire solo nel paese dove era stato concesso, cioè solo in Italia. Infine, quello stesso giorno i governi italiano e tunisino hanno concordato la possibilità di rimpatriare un massimo di quattro immigrati al giorno privi dei requisiti per la concessione del permesso.

Un secondo grave problema di status si è presentato per i profughi provenienti dalla Libia e che, nella quasi totalità dei casi, non erano originari di quel paese ma, come visto nei capitoli precedenti, erano soprattutto lavoratori immigrati in Libia spesso da anni, costretti a fuggire le violenze degli scontri armati e il clima di xenofobia che ha colpito soprattutto gli immigrati dall'Africa subsahariana, perché sommariamente accomunati ai mercenari al servizio del regime⁶³.

In questo caso, i profughi hanno inoltrato al loro arrivo la domanda di asilo, non avendo alcuna altra alternativa a disposizione. Ciò comporta i tempi lunghi dell'esame caso per caso e dell'eventuale ricorso presso la Corte di Appello e poi la Cassazione. La prima decisione è demandata a una delle dieci Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, composte da un funzionario prefettizio e un rappresentante ciascuno di Polizia di Stato, autonomie locali e ACNUR, e operanti presso le Prefetture di Torino, Milano, Gorizia, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Siracusa e Trapani. Nell'attesa delle decisioni, i migranti sono stati distribuiti in diversi centri di accoglienza, istituiti in varie regioni da diverse associazioni e organismi, come la Caritas.

Per affrontare il problema dei tempi, sono state avviate sperimentazioni di automazione delle procedure a partire dalla Commissione presso la Prefettura di Foggia, mentre per migliorare e dotare di risorse le attività di accoglienza diffusa, l'attuale governo ha comunicato di voler supportare un allargamento della rete che fa capo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e

⁶⁰ G. C. De Martini (2012), La “Primavera Araba”, un anno dopo: considerazioni sulla condizione dei migranti giunti in Italia dal Nord Africa, <http://www.laligatore.org>.

⁶¹ Madeline Garlick and Joanne van Selm (2012), “From commitment to practice: the EU response”, *Forced Migration Review*, Issue 39, June, North Africa and displacement 2011-2012, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford.

⁶² Senato della Repubblica – Ufficio dei resoconti (2012), *Audizione del Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri sulle questioni attinenti all'immigrazione*, Resoconto stenografico n. 108, Commissione diritti umani Seduta n. 118 del 16 maggio 2012.

⁶³ IOM - Department of Operations and Emergencies (2012), op. cit.

rifugiati (SPRAR), costituito dagli enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata⁶⁴.

Al problema dei tempi si sovrappone l'estrema incertezza sull'esito dell'esame della Commissione, che può conferire lo status di rifugiato solo se il migrante rientra fra i soggetti a cui la comunità internazionale garantisce protezione sulla base della Convenzione di Ginevra⁶⁵; oppure, se non sono presenti tali requisiti, può assicurare la protezione sussidiaria se non ci sono possibilità di rientro in patria senza rischi di danno grave. Come ultima possibilità, la Commissione può trasmettere il caso alla questura competente per territorio, chiedendo la concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La possibilità che la maggioranza delle istanze sia respinta, creando un problema di incremento del numero di immigrati irregolari nel paese, è stata paventata da diverse organizzazioni, fra cui ACNUR che insieme ad un ampio gruppo di associazioni del terzo settore ha firmato un appello per proporre un pacchetto di soluzioni alternative, fra cui la concessione di uno status temporaneo, simile a quello accordato ai tunisini, in attesa di poter facilitare il ritorno in Libia, sulla base anche di accordi per la tutela dei lavoratori stranieri nel paese e il rimpatrio volontario assistito sulla base di un programma di incentivazione⁶⁶. Le difficoltà di reperimento di risorse rimane rappresentano uno degli ostacoli principali. A questo proposito e in riferimento alla più generale gestione della specifica emergenza umanitaria legata agli sbarchi sulle coste mediterranee, diversi autori - al pari di quanto rilevato a proposito delle percezioni sul tema - hanno auspicato una più convinta partecipazione europea, soprattutto in considerazione dell'importanza che riveste la questione migratoria per lo sviluppo della capacità dell'UE di darsi politiche esterne e relazioni regionali condivise nel contesto del ricambio politico in corso in molti dei paesi partner della sponda sud del Mediterraneo⁶⁷.

⁶⁴ Senato della Repubblica – Ufficio dei resoconti (2012), op. cit.

⁶⁵ L'articolo 1 della Convenzione di Ginevra definisce come rifugiato colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

⁶⁶ ACNUR et al. (2012), *Appello al Governo Italiano e alle Autorità competenti in materia di asilo*, <http://www.cir-onlus.org/12-03-12-pds-uman-temp-fin.pdf>.

⁶⁷ Hein de Haas and Nando Sigona (2012), op. cit.; Madeline Garlick and Joanne van Selm (2012), op. cit.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 43 - La crisi nel Corno d'Africa (CeSPI - novembre 2011)
- 44 - La pirateria: che fare per sconfiggerla? (IAI- dicembre 2011)
- 45 - Finanziare la competitività dell'UE. Europa 2020, il quadro finanziario pluriennale e le sfide per l'Italia (ISPI - dic.2011)
- 46 - L'Italia e l'America latina. Insieme verso il futuro (CeSPI - gennaio 2012)
- 47 - L'eccezione Algeria e le possibili evoluzioni dello scenario (CeSPI - febbraio 2012)
- 48 - Cambiamenti climatici: il quadro dopo Durban (CeSPI - febbraio 2012)
- 49 - I temi della 56^a sessione della Commissione ONU sulla condizione delle donne (CeSPI - febbraio 2012)
- 50 - Il dibattito sulle prospettive dell'UE e dell'EURO in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna (ISPI - IAI -febbraio 2012)
- 51 - I riflessi del ritiro americano sulla politica irachena (CeSI - marzo 2012)
- 52 - La Libia dopo Gheddafi (ISPI - CeSPI - marzo/aprile 2012)
- 53 - Il quadro finanziario pluriennale (QFP) e L'Italia (ISPI - maggio 2012)
- 54 - Percezioni nel mondo arabo della crisi siriana e della questione palestinese (CeSI - maggio 2012)
- 55 - Prospettive commerciali e tenuta del sistema bancario e finanziario nella Repubblica Popolare Cinese (T.wai - mag.2012)
- 56 - Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud (IAI - giugno 2012)
- 57 - La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) (CeSPI - giugno 2012)
- 58 - L'Europa verso un "Political Compact": opzioni per uscire dalla crisi (ISPI - giugno 2012)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it