

Fondazione Ismu

# Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016

FrancoAngeli

FONDAZIONE  
**ISMU**  
INIZIATIVE E STUDI  
SULLA MULTIETNICITÀ



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La *Collana Ismu* raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale.

Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione Ismu – Iniziative e studi sulla multietnicità – ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

*Direttore:* Vincenzo Cesareo

*Comitato di Consulenza Scientifica:* Maurizio Ambrosini, Natale Ammaturo, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Silvio Ferrari, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Alberto Tarozzi, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

*Coordinamento editoriale:* Elena Bosetti

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Fondazione Ismu

**Ventiduesimo  
Rapporto  
sulle migrazioni 2016**

**FrancoAngeli**

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo della Fondazione Cariplo



In collaborazione con



Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo, Segretario generale della Fondazione Ismu, con la collaborazione di un comitato redazionale composto da Gian Carlo Blangiardo, Ennio Codini, Nicola Pasini, Mariagrazia Santagati, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini.

Il testo è stato consegnato alla stampa nel mese di novembre 2016.  
Editing a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>SEZIONE I</b>	pag.	7
<b>Uno sguardo d'insieme alle sfide poste dalle migrazioni</b> di <i>Vincenzo Cesareo</i>	»	9
1. Due principali questioni	»	9
2. Quattro punti di attenzione	»	28
3. Tre postille	»	46
4. Questioni aperte e prospettive	»	50
<b>SEZIONE II</b>	»	69
<b>Parte prima – Il quadro generale</b>	»	71
<b>1.1 Gli aspetti statistici</b> di <i>Gian Carlo Blangiardo</i>	»	73
<b>1.2 Le migrazioni in Europa</b> di <i>Livia Elisa Ortensi</i>	»	89
<b>1.3 Gli aspetti normativi</b> di <i>Ennio Codini</i>	»	103
<b>Parte seconda – Aree di attenzione</b>	»	111
<b>2.1 Il lavoro</b> di <i>Laura Zanfrini</i>	»	113
<b>2.2 La scuola</b> di <i>Mariagrazia Santagati</i>	»	129
<b>2.3 La salute</b> di <i>Nicola Pasini e Veronica Merotta</i>	»	143

<b>Parte terza – L’Europa e l’attuale sfida migratoria</b>	pag.	157
<b>3.1 Gli orientamenti comunitari</b> di <i>Alessia Di Pascale</i>	»	159
<b>3.2 Schengen al bivio: confini europei o confini nazionali?</b> di <i>Roberto Cortinovis</i>	»	175
<b>3.3 Accoglienza dei richiedenti asilo tra straordinarietà e         ordinarietà</b> di <i>Ennio Codini e Marina D’Odorico</i>	»	193
<b>Parte quarta – Uno sguardo sul mondo</b>	»	199
<b>4.1 Migrazioni, sviluppo dei paesi terzi e politiche interna-         zionali di cooperazione. Alcune riflessioni sul caso eu-         ropeo e italiano</b> di <i>Marco Caselli</i>	»	201
<b>4.2 Controllo e irregolarità in Asia e Australia</b> di <i>Francesco Vecchio</i>	»	213
<b>4.3 La politica migratoria canadese: storia, evoluzione e         recenti sviluppi</b> di <i>Ozden Sungur</i>	»	227
<b>4.4 Geopolitica e dinamiche migratorie tra Siria e Libano</b> di <i>Marina Calculli</i>	»	241
<b>Parte quinta - Approfondimenti</b>	»	255
<b>5.1 I minori stranieri non accompagnati</b> di <i>Giovanni Giulio Valtolina</i>	»	257
<b>5.2 Famiglie migranti</b> di <i>Maurizio Ambrosini</i>	»	269
<b>5.3 Opinione pubblica, elezioni locali e immigrazione</b> di <i>Nicola Pasini e Marta Regalia</i>	»	279
<b>5.4 Storie di jihadismo. Il processo di radicalizzazione e         la sua plausibilità</b> di <i>Fabio Introini e Giulia Mezzetti</i>	»	293
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	319



## *SEZIONE I*



# *Uno sguardo d'insieme alle sfide poste dalle migrazioni*

di *Vincenzo Cesareo*

- 1. Due principali questioni**
- 2. Quattro punti di attenzione**
- 3. Tre postille**
- 4. Questioni aperte e prospettive**

## **1. Due principali questioni**

### *1.1 L'Unione europea di fronte alle immigrazioni*

#### 1.1.1 I fatti

Il bilancio dei principali eventi succedutisi nel corso del 2016 non può che iniziare con alcune considerazioni relative alla crisi migratoria nel Mediterraneo, una drammatica costante durante i due anni precedenti.

Dopo l'arrivo in Europa attraverso il Mediterraneo di oltre 1 milione di migranti durante il 2015 – il più alto numero registrato negli anni – anche il 2016 è caratterizzato da consistenti sbarchi: tra il 1° gennaio e la metà di ottobre sono giunte via mare in Europa 318mila persone. Rispetto al 2015 il 2016 è però caratterizzato da un significativo cambiamento: il rallentamento dei flussi verso la Grecia, già evidente a partire da gennaio, ha portato a una drastica riduzione degli arrivi a partire dal mese di maggio – dovuti soprattutto all'accordo in vigore dal 20 marzo 2016 tra l'Unione europea e la Turchia. In Grecia sono 168mila i migranti sbarcati dal primo gennaio di quest'anno, mentre nello stesso periodo del 2015 erano approdati circa mezzo milione di migranti. Al contrario, i flussi verso l'Italia sono rimasti sostenuti: a metà ottobre risultano arrivati sulle coste italiane 145mila migranti, con numeri simili a quelli dello stesso periodo dell'anno precedente. La rotta del Mediterraneo centrale è quindi tornata a essere la principale via di accesso verso l'Europa.

Tuttavia, tale riduzione dei flussi, che può essere in parte attribuita all'accresciuta cooperazione fra Unione europea e Turchia perseguita nel corso dell'anno, non ha sgombrato il campo dalle pressanti questioni relative alle modalità con cui la crisi migratoria è stata gestita nel suo complesso dai governi nazionali e dalle istituzioni europee. Nonostante il susseguirsi di proposte legislative, summit, iniziative diplomatiche, una politica europea comune sull'immigrazione e l'asilo ancora fatica a tradursi in scelte precise e condivise, ostacolata dalle perduranti divisioni fra gli Stati membri dell'Unione e da una cultura del "compromesso" che appare ormai una patologia cronica del processo decisionale a livello europeo.

Oltre ai problemi strutturali che affliggono il sistema comune di asilo e le contraddizioni che caratterizzano la strategia della UE nei confronti dei paesi di origine e di transito dei flussi, discussi più nel dettaglio in seguito, il quadro politico è stato ulteriormente complicato nel corso dell'ultimo anno da due circostanze di grande rilevanza. La prima di esse riguarda la decisione di alcuni Stati membri di reintrodurre i controlli alle proprie frontiere interne al fine di prevenire l'afflusso nel loro territorio di migranti e richiedenti asilo provenienti dai Balcani e dall'Italia. Il dibattito che ha accompagnato tale decisione, caratterizzato da uno scambio di accuse fra stati "continentali" e di "frontiera" sulle reciproche responsabilità nella crisi, ha evidenziato la vulnerabilità del sistema di Schengen, uno dei pilastri del progetto europeo, di fronte all'urto determinato dall'accresciuta pressione migratoria. La seconda circostanza riguarda il voto a favore dell'uscita dall'Unione del Regno Unito al referendum tenutosi nel giugno 2016 e il ruolo che le questioni connesse all'immigrazione hanno avuto nell'orientare l'esito del voto inglese. Tale impatto è stato riconosciuto dallo stesso dimissionario primo ministro inglese David Cameron il quale, lasciando il suo ultimo vertice dei capi di Stato a Bruxelles, ha espresso la convinzione che il voto del referendum sia stato determinato in primo luogo dalle preoccupazioni della popolazione britannica nei confronti dei flussi migratori, comunitari e non, diretti nel loro paese.

I due eventi sopra citati, in apparenza scollegati l'uno all'altro (va ricordato che il Regno Unito, da sempre scettico circa le potenzialità della cooperazione UE in ambito di immigrazione, non ha mai fatto parte dell'area Schengen) possono in realtà essere interpretati come sintomi di una più ampia messa in discussione dei presupposti politici, culturali e sociali sui quali si fonda il progetto europeo. La tesi qui avanzata è che i fenomeni migratori, e le complesse sfide che essi portano con sé, costituiscano un banco di prova non solo per l'ambito circoscritto delle politiche di immigrazione e di asilo, ma anche per la tenuta delle fondamenta stesse su cui poggia la costruzione del futuro dell'Europa. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione tenuto dal presidente della Commissione Juncker a settembre 2016, ha affermato che essa vive oggi una crisi di natura "esistenziale".

### 1.1.2 La messa in discussione del trattato di Schengen

La crisi che ha investito il sistema di Schengen è stata determinata dalla decisione di alcuni Stati membri di reintrodurre controlli lungo le proprie frontiere interne al fine, secondo la giustificazione ufficiale fornita dai paesi in questione, di rispondere “all’ingestibile e incontrollabile afflusso di cittadini di paesi terzi” nel loro territorio. A parere di alcuni analisti, seppur formalmente collocata all’interno dall’attuale quadro giuridico, tale sistematica reintroduzione dei controlli interni, estesa lungo un arco di tempo di diversi mesi, costituirebbe un tradimento dello “spirito” di Schengen, in ossequio al quale tutti coloro che si trovano all’interno dell’Unione sono autorizzati a circolare liberamente senza essere soggetti ad alcun controllo alle frontiere degli Stati membri. Dietro alla scelta vi sarebbe dunque in primo luogo la tentazione di far ricorso all’unilateralismo, al fine di soddisfare le richieste di un’opinione pubblica sempre più preoccupata e insofferente di fronte all’immigrazione.

Peraltro non vi è dubbio che difficilmente Schengen sarebbe stato messo in discussione se non si fosse verificato l’aumento per certi versi eccezionale dei flussi migratori verso l’Unione, in particolare l’afflusso disordinato di centinaia di migliaia di migranti e richiedenti asilo lungo la rotta balcanica. C’è quindi ragione di ritenere che le tensioni attorno al funzionamento di Schengen rappresentino la cartina tornasole delle difficoltà dell’UE di approntare una risposta efficace e coordinata di fronte all’aumento dei flussi. A questo riguardo, significativo è il ruolo assunto nel dibattito su Schengen dal già citato accordo fra UE e Turchia, finalizzato ad arrestare i flussi lungo la rotta Est-mediterranea. Tale accordo, fortemente voluto dalla Cancelliera Merkel, può infatti essere interpretato come il pilastro della strategia dell’UE a trazione tedesca: la logica politica alla base dell’accordo con la Turchia, e della necessità di concluderlo a qualsiasi prezzo, risiedeva appunto nella convinzione che esso fosse necessario al fine di “salvare” Schengen, interrompendo il flusso di migranti lungo la rotta balcanica. L’accordo costituiva quindi l’asse portante di una strategia paneuropea, che comprendeva anche una serie di misure volte a supportare la Grecia e l’Italia, quali la creazione di *hotspot*, un piano per la ricollocazione dei richiedenti asilo giunti in quei due paesi e la creazione di una Guardia costiera e di frontiera europea. Il fallimento di questa strategia avrebbe potuto portare a una chiusura unilaterale dei confini da parte dei paesi più esposti, con conseguenze potenzialmente dirimpenti per il quadro politico e istituzionale europeo. A ciò si sono aggiunti i tentativi di alcuni Stati dell’Est Europa di opporre un rifiuto netto all’accoglienza di richiedenti asilo sul proprio territorio, come richiesto dai piani di redistribuzione secondo quote per ciascun Stato membro, elaborati dalla Commissione europea, che peraltro prevedono quantità di richiedenti asilo molto esigue per questi ultimi. L’Ungheria, in particolare, ha indetto un referendum il 2 ottobre 2016, chiedendo ai propri cittadini di esprimersi a favore o contro l’accettazione delle suddette quote e l’accoglienza

dei richiedenti asilo. Tali scenari negativi sono stati però evitati: i controlli alle frontiere interne sono stati formalmente ricondotti all'interno del quadro giuridico vigente; il referendum inoltre non ha raggiunto il quorum necessario (ha votato il 43,23% della popolazione). Ciononostante, gli eventi succedutisi nel corso del 2016 manifestano in modo evidente come due dei fondamenti del processo di integrazione europea, cioè lo spazio senza frontiere interne e la solidarietà tra Stati membri, non possano più essere dati per scontati. Con riferimento specifico al tema delle frontiere, è chiaramente emerso che Schengen non sia considerato dagli Stati europei come una conquista da difendere a qualsiasi costo, ma come l'adesione a esso possa essere messa in discussione qualora lo richiedano le dinamiche migratorie e soprattutto le vicende politiche interne ai singoli Stati. Il clima che si è respirato in numerose capitali europee nel corso del 2016 sembra dunque essere decisamente lontano da quello dei primi anni Novanta, in cui il sistema di Schengen veniva per la prima volta auspicato e messo in atto. Un afflato cosmopolita e globalista permeava allora i discorsi dei leader politici europei: la caduta del muro di Berlino lasciava intravedere un'epoca in cui le frontiere sarebbero divenute un elemento irrilevante delle relazioni fra paesi, rilanciando al contempo le prospettive del processo di integrazione europea. Alla luce di questi riferimenti, i termini dell'attuale dibattito si pongono quindi in stridente contrasto con i principi e le aspirazioni della fase storica nella quale Schengen aveva visto l'origine.

### 1.1.3 *Brexit* e questioni migratorie

Considerazioni simili, e se possibile ancor meno rosee per ciò che concerne il futuro del progetto europeo, possono essere ricavate da una riflessione sull'esito del Referendum denominato *brexit*, che ha sancito la scelta del Regno Unito di abbandonare l'Unione europea. Non ci si addenterà qui in un'analisi approfondita delle dinamiche del voto britannico (cfr. cap. 3.2), né sulle peculiarità della complessa e tormentata relazione fra Regno Unito e Unione europea, relazione già segnata da picchi di forte tensione in passato. Si pensi solo agli anni del governo Thatcher e ai continui richiami della "Lady di ferro" alla questione del *rebate*, la revisione dei contributi versati dal Regno Unito al bilancio dell'Unione. Ciò che preme sottolineare in questa sede è il ruolo centrale assunto dalla questione migratoria all'interno della campagna referendaria inglese e le modalità attraverso cui i sostenitori del *leave* sono stati in grado di utilizzarle al fine di sostenere la causa dell'uscita del Regno Unito dalla UE. Questa circostanza appare di primo acchito paradossale se si considera che il Regno Unito ha occupato una posizione per certi versi "privilegiata" nel corso della crisi migratoria. Scorrendo le statistiche relative al 2015, l'anno in cui le richieste di asilo presentate nella UE hanno raggiunto il record di oltre un milione, è possibile notare come solo poco meno di 39mila di esse siano state

presentate nel Regno Unito, le quali costituiscono solamente il 3,9% del totale. Una percentuale quindi molto inferiore rispetto al 36% della Germania, al 13% dell'Ungheria, al 12% della Svezia e anche al 6,3% dell'Italia. A prescindere dall'onere relativamente modesto sostenuto dal Regno Unito in termini di richieste di asilo negli ultimi anni, i sostenitori del *leave* hanno denunciato con forza le responsabilità della UE nell'aggravare gli effetti della crisi, *in primis* propugnando una politica di accoglienza da loro giudicata insensata – adottata peraltro unilateralmente e per un periodo di tempo limitato dalla sola Germania – che avrebbe contribuito ad attrarre verso l'Europa un elevato numero di migranti. Tale argomentazione può essere criticata sotto numerosi aspetti: innanzitutto, essa sopravvaluta la capacità delle politiche adottate dall'Unione di influenzare le complesse dinamiche alla base dei flussi migratori forzati. Basti pensare come, nonostante si critichi una presunta politica della “porta aperta” adottata dall'Europa, oltre quattro milioni e mezzo di rifugiati siriani continuano a risiedere nei paesi limitrofi alla Siria – Turchia, Libano e Giordania – spesso in condizioni assai più precarie dal punto di vista legale, politico e sociale di quelle riscontrabili nella maggior parte dei paesi europei.

Del tutto fondata è invece l'altra argomentazione relativa all'immigrazione avanzata dai sostenitori del *leave*, secondo la quale le norme europee precluderebbero al Regno Unito di limitare l'ingresso dei cittadini europei: non vi è dubbio infatti che il principio di libera circolazione rappresenti uno dei vincoli inderogabili del progetto europeo, legato a doppio filo al concetto di cittadinanza europea sancito dal Trattato di Maastricht, e che, di conseguenza, l'uscita dall'Unione costituisca una condizione necessaria al fine di rescindere tale vincolo. Per i fautori del *leave*, l'elevato ingresso di lavoratori europei provenienti soprattutto dall'Est Europa, sperimentato dal Regno Unito in particolare a seguito dell'allargamento dell'Unione del 2004 avrebbe determinato ricadute negative sul generoso sistema di welfare di quel paese e peggiorato inoltre le prospettive occupazionali dei giovani britannici<sup>1</sup>.

Senza doverci addentrare in un'analisi dei costi-benefici della *brexit* sull'economia e sul welfare britannico, preme sottolineare che l'esito del referendum inglese sembra essere stato orientato non solo da aspetti di ordine strettamente economico, ma anche e soprattutto da questioni di altro genere, legate all'elevato senso di insicurezza avvertito dalle società europee di fronte alle migrazioni. C'è infatti ragione di ritenere che nel caso inglese una serie di problematiche riconducibili in senso ampio ai fenomeni migratori, ma distinte fra loro sia in termini cronologici sia dal punto di vista delle cause che ne stanno alla base, abbiano contribuito a rafforzare il clima di “panico morale” diffuso dai sostenitori del pro-*leave*. La prima di queste problematiche concerne i nodi irrisolti connessi all'integrazione delle minoranze etniche del Regno Unito e la constatazione, ampiamente diffusasi nell'opinione pubblica, che il modello del

<sup>1</sup> Nel Regno Unito risiedono oltre tre milioni di cittadini europei fra cui 700mila polacchi.

multiculturalismo, per molto tempo assunto a politica ufficiale del Regno Unito, sia degenerato in una sorta di “comunitarismo segregato” in cui le comunità etniche e religiose tendono a condurre un’esistenza separata e auto-referenziale, sviluppando un rapporto di crescente estraneità nei confronti della società in cui risiedono. In secondo luogo e più recentemente, sono aumentate le preoccupazioni relative agli effetti indesiderati della migrazione europea, soprattutto in termini di insicurezza economica e di maggior competizione in ambito occupazionale, che “condannerebbe” i giovani britannici a un futuro di crescente precarietà. Infine, i timori relativi ai nuovi flussi di richiedenti asilo (spesso equiparati nel discorso pubblico britannico a *bogus asylum seekers*, ossia richiedenti asilo fasulli) e all’eventualità, da sempre enfatizzata dai tabloid inglesi, che essi possano “invadere” la Gran Bretagna.

Inutile sottolineare come le tre questioni sopra citate facciano riferimento a processi storici, politici e sociali chiaramente distinti. In molti casi, inoltre, appare arduo individuare anche un debole nesso di causalità fra l’azione dell’Unione europea e lo sviluppo di tali fenomeni. Basti pensare, ad esempio, che la UE ha tuttora solo un ruolo decisamente limitato per ciò che concerne le politiche di integrazione, le quali rimangono in larga parte una prerogativa dei singoli Stati membri. Come già accennato, è anche difficile rilevare un ruolo diretto della UE nel facilitare l’ingresso dei richiedenti asilo nel territorio del Regno Unito, visto che quest’ultimo non ha mai fatto parte del sistema Schengen e ha inoltre sin dal 1999 avuto la possibilità (attraverso un cosiddetto *opt-out*) di non aderire alla legislazione europea adottata in ambito di asilo.

#### 1.1.4 Un revival nazionalistico in Europa?

A prescindere dalla pluralità delle cause che stanno alla base delle problematiche sopra esposte, non vi è dubbio che i timori e le preoccupazioni a esse associate abbiano contribuito in modo rilevante a creare un clima politico favorevole al *revival* di sentimenti nazionalistici, non solo nel Regno Unito. Le forze politiche euroscettiche sono in ascesa in numerosi paesi europei, basti pensare, oltre al caso dello UK Independence Party (UKIP) nel Regno Unito, al successo del Front National (FN) in Francia e a quello del partito Alternative für Deutschland (AFD) in Germania. Tali forze condividono posizioni restrittive in ambito di immigrazione: una drastica riduzione degli ingressi, in primo luogo, ma anche una posizione “nativista” riguardo all’adozione della cittadinanza e un’ideologia assimilazionista per ciò che concerne l’integrazione delle minoranze presenti sul territorio, quindi con un’opzione a favore del monoculturalismo che tende a privilegiare una sola cultura prevalente. Nei programmi di questi movimenti al rifiuto dei principali portati della globalizzazione, non solo economici ma anche riguardanti l’accresciuta mobilità umana e la diversità etnica e religiosa, si accompagna l’opposizione a ogni genere di potere “esterno”,



innanzitutto dell'Unione Europea, considerata responsabile di imporre limitazioni alla sovranità nazionale e di promuovere interessi estranei a quelli dello Stato-nazione.

Il successo dei movimenti populistici affonda le radici in un insieme complesso di cause su cui occorre riflettere con la massima attenzione. In tutto ciò un ruolo rilevante è giocato dall'incapacità da parte delle società europee, storicamente non molto eterogenee dal punto di vista etnico e culturale, di fare realisticamente i conti con la diversità che le sta caratterizzando in modo sempre più marcato. Una responsabilità non trascurabile per l'attuale situazione deve tuttavia essere attribuita anche alle classi dirigenti europee e ai cosiddetti partiti *mainstream*, i quali per lungo tempo hanno ignorato le istanze, in parte del tutto legittime, avanzate da quegli strati della società più esposti ai costi sociali ed economici dell'immigrazione. Inoltre, di fronte all'avanzata delle forze populiste, i partiti che governano gli Stati membri hanno spesso preferito "inseguire" le posizioni estreme di questi ultimi al fine di evitare contraccolpi elettorali, utilizzando l'UE come capro espiatorio, anziché ribadire con forza la necessità di proseguire sulla strada della cooperazione europea per elaborare una risposta comune alla gestione delle migrazioni.

Su tali questioni si rimanda alle conclusioni di questo saggio introduttivo, in cui verrà ripresa e affrontata anche in termini propositivi questa problematica.

## *1.2 Un anno segnato ancora dal terrorismo*

### *1.2.1 I fatti*

Anche in questo 2016 – anno in cui ricorre il quindicesimo anniversario dell'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 a opera dei jihadisti di Al Qaeda, che ha provocato la morte di 2.996 persone – si è purtroppo costretti a riprendere il tema della radicalizzazione e del terrorismo di matrice islamista, a causa dei tragici eventi che hanno interessato l'Europa e non solo tra il 2015 e il 2016. Proprio tali fenomeni costituiscono una delle due grandi questioni al centro dell'attenzione da parte della nostra Fondazione in questo 2016, con riferimento in particolare ai processi di radicalizzazione che interessano soprattutto i giovani con background migratorio. In ogni caso va precisato che, in questa sede, ci si limita a prendere in esame i processi di radicalizzazione di matrice islamica, che può in alcuni casi dar luogo a episodi di terrorismo di stampo appunto islamico, nella consapevolezza che questo tipo di violenza politica costituisce una delle molteplici manifestazioni in cui si concretizza il fenomeno terroristico volto, quest'ultimo, a mettere a forte rischio la coesione sociale di un paese e quindi alla sovversione della convivenza civile e pacifica. Basti pensare ad altre forme assunte dal terrorismo nel passato: Ira, Eta, Brigate Rosse... Associare il terrorismo esclusivamente a quello di matrice islamica

può dar luogo a un'indebita sovrapposizione e a veri e propri cortocircuiti, con il rischio peraltro di cadere nello "scontro di civiltà"<sup>2</sup> che proprio il terrorismo islamico e organizzazioni come quella del sedicente Stato Islamico perseguono e alimentano.

Tenendo presente questa precisazione, alla prova dei fatti sinora accertati sembrano rimanere sostanzialmente valide molte delle considerazioni svolte all'interno dell'editoriale dell'edizione 2015 del *Rapporto* Ismu, a cui si rimanda il lettore. Tuttavia, il ripetersi di nuovi drammatici episodi di terrorismo e la conseguente vastità della sfida da esso posta alle società e agli Stati europei obbliga a interrogarsi nuovamente e ad approfondire sempre più la riflessione sulle motivazioni e le cause all'origine di tali fenomeni, con lo scopo di elaborare risposte in grado di porre un argine a tali derive violente, fatali per la convivenza.

In omaggio alle numerose vittime, anche italiane, è bene innanzitutto ricordare i numerosi episodi di terrorismo che, a partire dalla fine del 2015, hanno interessato l'Europa, gli USA, l'Africa e l'Asia, in un moltiplicarsi della violenza jihadista su scala globale: il fallito attacco su un treno Thalys tra Amsterdam e Parigi il 21 agosto 2015; gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015; la strage di San Bernardino del 2 dicembre 2015; gli attentati del 22 marzo 2016 a Bruxelles; la strage del 12 giugno 2016 a Orlando; l'assassinio di due poliziotti il 13 giugno a Magnanville; la strage di Dacca l'1 luglio 2016; l'attentato di Nizza il 14 luglio 2016; l'attacco di su un treno regionale bavarese nei pressi di Würzburg il 18 luglio 2016; il fallito attacco a un concerto nella città bavarese di Ansbach il 24 luglio 2016; gli attentati contro le comunità sciite di Kabul (23 luglio 2016) e di Baghdad (25 luglio 2016); l'uccisione del sacerdote cattolico di Saint-Etienne-du-Rouvray in Normandia, il 26 luglio 2016; l'aggressione e il ferimento di due poliziotte a colpi di machete a Charleroi, in Belgio, il 6 agosto 2016; l'attacco compiuto nelle Filippine ad opera del gruppo jihadista locale Abu Sayyaf (2 settembre 2016); il ferimento di otto persone in un centro commerciale nel Minnesota ad opera di un somalo, successivamente rivendicato da ISIS (17 settembre 2016) e, nella stessa data, i falliti attentati nel centro di New York e in due località del New Jersey (uno dei quali ha comunque causato il ferimento di 29 passanti), per il quale è stato arrestato un uomo di origine afghana. A questi atti criminali si aggiunge una serie di arresti e fermi di alcuni sospettati jihadisti: ad esempio l'arresto di tre presunte jihadiste nell'Essonne (10 settembre 2016), accusate di organizzare un attacco alla cattedrale di Notre Dame a Parigi attraverso l'utilizzo di bombole di gas; l'arresto

<sup>2</sup> È palese che i sostenitori dell'inevitabilità dello "scontro di civiltà" si contrappongono ai sostenitori del multiculturalismo, in quanto i primi accusano i secondi di supportare gli islamisti, mentre i secondi contestano ai primi di favorire il razzismo e l'islamofobia. In realtà se si approfondiscono le opzioni di fondo, si può agevolmente rilevare che esse non sono tanto distanti, perché entrambe condividono una concezione statica e omogenea della cultura e un'idea d'identità che va sempre conservata per quella che è e difesa in quelli che sono i suoi elementi distintivi.

di cinque sospetti giunti dal Medio Oriente (14 settembre 2016) con l'accusa di voler compiere un attentato alla Basilica del Sacro Cuore, sempre a Parigi; il fermo di tre quindicenni in Germania cosiddetti "radicalizzati" e considerati "pronti a colpire" (15 settembre 2016); la caccia all'uomo, partita da Chemnitz, nella Bassa Sassonia, e conclusasi a Lipsia, che ha condotto all'arresto, con l'aiuto di suoi tre connazionali, di un uomo di origine siriana, con lo status di rifugiato dal 2015, sospettato dell'organizzazione di un imminente attacco in Germania (10 ottobre 2016). L'uomo qualche giorno dopo si è tolto la vita in carcere.

Tali fatti rappresentano la traduzione in pratica della nuova strategia del cosiddetto Stato Islamico, il quale ha invitato, tramite diversi comunicati, ad attaccare l'Occidente commettendo attentati e uccidendo il maggior numero di persone, scoraggiando invece la venuta di nuovi *foreign fighters*<sup>3</sup> sul territorio a cavallo fra Siria e Iraq, in ragione del rafforzamento dei controlli sui movimenti delle persone al confine turco e delle sconfitte subite dalle milizie jihadiste (ad esempio, la perdita di Falluja nel giugno 2016)<sup>4</sup>.

Nel corso del 2016 si sono pertanto verificati alcuni mutamenti da parte del cosiddetto Stato Islamico e dei gruppi jihadisti; in particolare, se ne evidenziano quattro. 1) Come già sottolineato, dopo una fase di conquista e occupazione dell'Iraq, della Siria e anche della Libia, a seguito di sconfitte in questi territori, l'ISIS sta disincentivando l'arrivo nel suo Stato di nuove reclute dai paesi occidentali e non solo, per incoraggiare invece a rimanere in questi ultimi a operare con atti terroristici. 2) Da quanto riportato dai media (non sempre con la dovuta evidenziazione della gravità degli atti compiuti in paesi non occidentali, per esempio Nigeria o Somalia), le azioni terroristiche tendono ad assumere una dimensione planetaria, almeno nelle aspirazioni, cosicché si può parlare di una vera e propria "globalizzazione del terrorismo" perseguita dall'islamismo estremista. Basti pensare alle persecuzioni e agli eccidi perpetrati da gruppi come Boko Haram in Camerun, in Ciad, in Nigeria, in Niger, o a quanto avviene nel Corno d'Africa, oltre che in Asia (si pensi ai continui attacchi in territorio afgano, o alla strage di Dacca, in Bangladesh dell'1 luglio 2016). A ciò si aggiunge la preparazione di un attentato, fortunatamente sventato, in Brasile, in

<sup>3</sup> Secondo le stime dell'agenzia di intelligence privata The Soufan Group, aggiornate a dicembre 2015, il numero di *foreign fighters* che si è riecato in Siria e Iraq oscilla tra i 27mila e i 31mila. Di questi, provengono dall'Europa occidentale circa 5mila persone. Il contingente francese è il più ampio tra quelli dei paesi europei, contando 1.700 persone; quello tedesco conta 760 individui. Tuttavia, la prima nazionalità dei *foreign fighters* è quella tunisina (ben 6mila persone), seguita da quella saudita (2.500), russa (2.400), turca (2.100), giordana (2.000). Cfr. [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf).

<sup>4</sup> A tale riguardo, è sufficiente leggere il seguente proclama dell'ISIS trasmesso da varie agenzie di stampa, peraltro unico riportato integralmente in questa introduzione al *Ventiduesimo Rapporto*, per dimostrare il livello di efferatezza e di crudeltà degli annunci dell'ISIS: "Se uno di voi spera di raggiungere lo Stato Islamico, noi desideriamo che resti al suo posto per finire i crociati in Europa e negli Stati Uniti: attaccate i civili e i militari, non dategli tregua".

occasione delle Olimpiadi dell'agosto 2016. 3) Si registra un aumento tra gli attentatori del numero delle donne e dei minori nelle file dei gruppi jihadisti operanti nei paesi extraeuropei. Già nel 2015 i criminali di Boko Haram hanno costretto bambini e bambine, anche di otto anni, a immolarsi in oltre il 30% degli attacchi effettuati. A sua volta l'ISIS ricorre prevalentemente a maschi minorenni "radicalizzati", spesso orfani di guerra. 4) Aumenta il rischio che alcuni radicalizzati si infiltrino nei flussi di migranti e profughi nel Mediterraneo, e non mancano casi di richiedenti asilo "trasformati" in attentatori (si pensi all'attacco di Würzburg precedentemente ricordato).

### 1.2.2 Radicalizzazione e offensiva jihadista

In merito alla natura dell'offensiva jihadista che si è accentuata tra il 2015 e il 2016 – che coinvolge attivamente e passivamente, direttamente e indirettamente, persone immigrate o comunque appartenenti a famiglie di origine immigrata – vengono avanzate interpretazioni e prese di posizione differenti che vanno dal negare l'esistenza di una vera e propria guerra al sostenere che si tratti di una guerra specificamente di religione.

Facendo riferimento alle conoscenze finora disponibili, c'è ragione di ritenere che quella dell'ISIS, e più in generale dei gruppi jihadisti, sia una guerra tendenzialmente non circoscritta a un determinato territorio ma da estendere seppur con modalità diverse, nel maggior numero di paesi, in particolare occidentali, ma non solo.

I seguenti riscontri empirici consentono di ricorrere al termine "guerra". *In primo luogo*, tale offensiva è provocata e dichiarata da soggetti chiaramente identificabili cioè ISIS e altri gruppi della galassia jihadista<sup>5</sup>. *In secondo luogo*, l'ISIS dispone di un esercito in parte addestrato professionalmente e alquanto organizzato sui territori conquistati e posti sotto il suo controllo, mentre in altre parti del mondo si ricorre a gruppi e a singoli individui, comunque agenti all'interno di reti. *In terzo luogo*, i protagonisti di quest'offensiva hanno individuato un nemico, o meglio un insieme di nemici, tra i quali figurano innanzitutto gli stessi musulmani che rifiutano di allinearsi con loro o di allearsi al cosiddetto Stato Islamico, e i "crociati" e più in generale gli occidentali in quanto portatori di disvalori e corruzione morale. *In quarto luogo*, viene perseguito un preciso scopo manifesto, che è quello di convertire al proprio credo coloro che non vi aderiscono ancora, e in caso di rifiuto, di sterminarli ovunque si trovino. Ma l'ISIS e altri gruppi terroristici perseguono anche scopi più latenti, ma non per questo meno importanti, che concernono, per riprendere Papa Francesco, "gli interessi, i soldi, le risorse della natura, il dominio dei popoli".

<sup>5</sup> Per approfondire l'analisi delle origini degli scontri attualmente in corso nei paesi del Medio Oriente, si rimanda all'esaustiva ricostruzione storica, compiuta da Mansel (2016), dei numerosi e cruenti conflitti etnici e religiosi che anche nel passato hanno avuto luogo in questi territori.

Evidenziati questi quattro elementi distintivi che consentono di qualificare l'azione dell'ISIS come strategia di guerra, combattuta su fronti diversi con modalità differenti e ricorrendo massicciamente all'utilizzo dei nuovi media, va tenuto sempre presente che i musulmani sono e continuano a essere le prime e più numerose vittime di tale guerra. Nel contempo, per quanto riguarda nello specifico il ruolo svolto dagli immigrati e dai loro discendenti, va anche riconosciuto che alcuni figli e nipoti di immigrati, prevalentemente residenti in paesi occidentali e spesso lì naturalizzati, intraprendono percorsi di radicalizzazione, sposando la causa jihadista. Essi prestano giuramento a tali gruppi e vanno a ingrossare le fila delle milizie jihadiste combattenti per difendere ed estendere i territori conquistati dall'ISIS, oppure restano a commettere azioni violente nello Stato in cui abitano o in altri ambiti territoriali (non solo occidentali) al fine di disseminare panico, anch'esso tendenzialmente a livello globale. Dunque, sebbene gli immigrati vadano ritenuti direttamente o indirettamente le prime vittime perché le loro comunità, soprattutto nei paesi di origine, ma anche in quelle di immigrazione, sono le più colpite da questa guerra, alcuni di loro possono divenire carnefici nella misura in cui aderiscono alla causa jihadista e si rendono protagonisti di crudeltà efferate. Tuttavia, non va dimenticato che tra i carnefici figurano, come le drammatiche cronache dimostrano, persone che non hanno nulla a che fare con il fenomeno migratorio – i convertiti all'islamismo estremista sembrano rappresentare circa il 20% dei “nuovi jihadisti”<sup>6</sup> e si tratta spesso di persone con status socio-economici anche molto differenti tra di loro (cfr. cap. 5.4).

Accertato che siamo di fronte a una guerra, seppur atipica e asimmetrica (Lombardi, 2016), nella quale gruppi jihadisti, di varia natura e spesso in conflitto tra di loro, hanno assunto un ruolo da protagonisti, per riprendere il dibattito in corso si tratta ora di porre un successivo quesito: è una guerra di religione? In questo caso la risposta è negativa. Più precisamente, a differenza di quanto è sovente avvenuto nel passato anche nella storia europea (XV-XVI secolo), questa violenta offensiva non presenta i tratti distintivi di una guerra di religione, o più correttamente, tra religioni, nella quale si scontrano anche militarmente due o più schieramenti persino in nome di uno stesso Dio, ma con opzioni religiose inconciliabili, a cui possono sottendere motivazioni a volte non tanto spirituali, quanto piuttosto economiche e politiche. Per parte loro le coalizioni, che nel corso di questi ultimi anni si sono costituite per contrastare l'ISIS, condividono non un determinato vessillo religioso e un'unica identità di fede, quanto piuttosto la difesa e il sostegno di quei tanto faticosamente perseguiti diritti umani universali, condivisi a prescindere dalle appartenenze religiose e politiche, di cui ogni persona nascendo diventa automaticamente titolare. Sono quindi solo l'ISIS e gli altri raggruppamenti jihadisti a proclamare unilateralmente che stanno combattendo una “guerra santa” in nome di Dio per

<sup>6</sup> Roy O., *La communauté musulmane n'existe pas*, in “Le Monde”, 09.01.2015.