

*Migrazioni e discorso securitario.  
La tutela dei diritti dei minori stranieri non  
accompagnati in Italia e Spagna*

**Annalisa Furia**

DIPARTIMENTO DI POLITICA, ISTITUZIONI, STORIA  
UNIV. DI BOLOGNA

---

**ABSTRACT**

---

Narratives of security form increasingly European countries' policies, laws and strategies on (or against) migration. According to these narratives, being both inside and outside, migrants challenge the States' internal and external securitizing action. Drawing attention to the historical development of the concept and political meaning of security and of the role of the State in guaranteeing security, this article surveys the effects in terms of rights violation of the securitization of migration, with particular consideration of the rights of the unaccompanied migrant children moving to Italy and Spain.

**Keywords:** security, migration, human rights, children rights.

Il discorso securitario ha assunto un ruolo sempre più importante nella definizione delle politiche, delle norme e delle pratiche dei paesi europei in materia di (o contro la) immigrazione. Secondo questa prospettiva, trovandosi sia all'interno sia all'esterno degli Stati, i migranti rappresentano una sfida alla loro azione securitaria. A partire dalla ricostruzione della genesi storica del concetto e del significato politico della sicurezza e del ruolo dello Stato rispetto alla sua garanzia, l'articolo analizza gli effetti della securitizzazione dei fenomeni migratori rispetto alla tutela dei diritti dei migranti, con particolare attenzione ai diritti dei minori stranieri non accompagnati che migrano verso l'Italia e la Spagna.

**Parole chiave:** sicurezza, fenomeni migratori, diritti umani, diritti dei minori.

---

*Why all of a sudden this unrest  
and confusion. (How solemn the faces have become).  
Why are the streets and squares clearing quickly,  
and all return to their homes, so deep in thought?*

*Because night is here but the barbarians have not come.  
And some people arrived from the borders,  
and said that there are no longer any barbarians.*

*And now what shall become of us without any barbarians?  
Those people were some kind of solution.*

(Constantine Cavafy, *Waiting for the Barbarians*, 1904)

Una determinata concezione della sicurezza, e l'individuazione degli strumenti e/o interventi più adatti per garantirla, costituiscono da sempre delle componenti essenziali dell'azione e delle strategie discorsive delle società politiche. Per quanto quella della ricerca/garanzia della sicurezza sia sempre stata un'esigenza prioritaria per la stabilizzazione e la sopravvivenza delle società umane, è però indubbio che nel mondo contemporaneo il riferimento alla sicurezza ha progressivamente assunto un ruolo centrale nel processo di (ri)definizione degli obiettivi e delle politiche di diverso ambito (non solo nell'ambito delle relazioni internazionali, geopolitiche e militari ma anche in risposta alle minacce ambientali e pandemiche, alla criminalità internazionale e locale, al terrorismo, ai conflitti sociali ed economici, alle minacce all'*ordre de la cité*, alle crisi economiche, ecc., ecc.) delle società e degli Stati, in particolare per quanto concerne la definizione dei contenuti e degli obiettivi delle politiche sull'immigrazione. Sempre più numerose sono infatti le questioni che vengono formulate e alle quali si risponde, nel discorso politico, ma anche in quello mediatico, ricorrendo alla grammatica propria del discorso securitario<sup>1</sup>, molto spesso declinato in senso *emergenziale* e ampiamente, volutamente allarmante e allarmistico.

Tra i numerosi possibili ambiti nei quali il discorso securitario sembra ormai essere divenuto il discorso egemone interessa qui analizzare cosa significhi utilizzare tale approccio e strategia discorsiva per comprendere e 'gestire' le complesse questioni sottese ai fenomeni migratori che interessano il continente europeo.

L'intento di questo intervento è dunque quello di verificare quali siano le conseguenze in termini di rispetto dei diritti e della dignità dei migranti dell'adozione di un tale approccio discorsivo, su quali assunti e su quale concezioni e/o comprensioni del fenomeno migratorio si basi tale scelta, se essa

---

<sup>1</sup> Con l'espressione *discorso* si intende qui fare riferimento all'insieme di discorsi accomunati dallo sforzo di offrire (in diversi modi e in diversi ambiti) una visione di sintesi, una rappresentazione generale e complessiva dei contenuti, delle dimensioni e delle istanze relative alla sicurezza, con la consapevolezza che tale discorso, o insieme di discorsi, nel momento in cui identifica i rischi, i soggetti, i conflitti e l'ordine rispetto ai quali promuovere pratiche securitarie, mira a offrire una rappresentazione generale e astratta, una 'modellizzazione' della realtà che sembra svolgersi 'al di fuori esso', mentre in realtà esso è parte integrante e costitutiva della realtà che tenta di decifrare. Per un approfondimento su questo tema condotto alla luce dell'imprescindibile lezione foucaultiana, si veda Natoli (2005).

derivi nella formulazione di politiche e pratiche compatibili con i principi fondamentali degli ordinamenti giuridici e politici occidentali e se sia realmente in grado di garantire la sicurezza degli *individui*, e non solo la sicurezza *dello/gli Stato/i*.

Come si tenterà di evidenziare nel corso del contributo, infatti, la riflessione sulla sicurezza è particolarmente complessa, in primo luogo perché richiede di esplicitare il più ampio contesto, appunto, discorsivo (e dunque, in primo luogo, simbolico e culturale) nell'ambito del quale il termine/concetto di sicurezza acquista significato. Nello stesso senso, è importante evidenziare che la strategia discorsiva relativa alla sicurezza non è neutra, ma rimanda a una complessa storia e ha un carattere 'performativo', e non meramente 'descrittivo', rispetto all'ordine esistente (Huysmans, 1998). Per fare nuovamente riferimento all'ambito di analisi che qui interessa, promuovere un approccio securitario alle questioni migratorie non significa infatti voler descrivere le relazioni sociali che derivano dai processi migratori nella loro complessa e complessiva realtà, ma piuttosto volerle intendere, esprimere e regolamentare secondo una determinata prospettiva, promuovendo dunque sia una determinata concezione dell'ordine sociale e dei rapporti tra cittadini e immigrati, sia una determinata 'logica' e un determinato insieme di regole per la 'difesa' delle stesse.

Prima di verificare quale sia dunque l'effetto di una tale riformulazione rispetto alla tutela dei diritti degli immigrati nel contesto italiano e spagnolo e, in particolare, di quella particolare categoria di immigrati, la più *vulnerabile* per definizione, costituita dai minori stranieri non accompagnati, è dunque utile ricostruire brevemente i principali passaggi della storia del discorso securitario.

### Alle origini del discorso securitario

La sicurezza, o meglio la ricerca della sicurezza, è un bisogno o interesse umano e una funzione generale del sistema politico. Come evidenziato da Danilo Zolo, "l'organizzazione politica – presente in forme più o meno articolate e complesse in tutti i gruppi umani in grado di stabilizzarsi e riprodursi - è la replica collettiva più efficace che l'uomo abbia escogitato per "ridurre la paura"" (Zolo, 2008, p. 1).

Il tema della sicurezza ha dunque origini estremamente risalenti. Il sostantivo *sicurezza* ha come origine etimologica l'espressione latina *sine cura* che indica l'assenza di una preoccupazione esistenziale: coincidendo con la sopravvivenza, con l'anelito all'auto-conservazione proprio di ogni essere umano, la sicurezza è infatti da sempre ritenuta un bene primario, che affonda le sue radici nella storia dell'uomo e del suo progressivo e millenario tentativo di 'controllare' l'ambiente nel quale vive, di comprenderlo, 'ordinarlo' e renderlo sicuro (Zolo, 2008).

Sin da tempi certamente precedenti rispetto al sorgere dello Stato moderno europeo, al centro del pensiero politico occidentale vi è infatti l'incombente ombra dell'*insicurezza* degli individui e delle comunità umane e la necessità di contenere e controllare, all'interno e all'esterno, attraverso la costruzione dell'ordine politico, il *disordine*, il *conflitto*, il *rischio* e la *paura*.

Le diverse questioni connesse alla sicurezza sono dunque, in primo luogo, questioni politiche, sotto un duplice punto di vista.

In primo luogo, la sicurezza è una questione *politica* perché la formulazione del discorso securitario, e dunque la definizione/estensione della

nozione di sicurezza alla quale si fa riferimento, l'individuazione dei mezzi e degli strumenti necessari per garantirla, la specificazione dei soggetti che devono essere protetti e la qualificazione delle minacce dalle quali tali soggetti devono essere protetti, sono tutte attività frutto di decisioni *politiche*.

In secondo luogo, la sicurezza è una questione *politica* perché attraverso la garanzia dell'efficace contenimento del conflitto e della paura, sia di quelli reali e concreti sia di quelli possibili, indeterminati e futuri, l'ordine politico trova il fondamento della sua esistenza, della sua legittimazione e della definizione, affermazione e rappresentazione della sua identità (Huysmans, 1998, pp. 238-239).

Da un punto di vista storico, il nesso tra istanze di sicurezza e costruzione dell'ordine politico ha trovato espressione compiuta nella progressiva affermazione dello Stato-nazione moderno<sup>2</sup>, il cui sviluppo è, nella storia occidentale, fortemente connesso alla realizzazione di un progetto politico che, secondo Michael Dillon, sarebbe da intendersi propriamente come "progetto securitario" (Dillon, 1996, p. 12), i cui contenuti e intenti sono stati però, nel corso dei secoli, definiti e realizzati in modi volta a volta differenti.

Per quanto non sia qui possibile né utile ricostruire nel dettaglio la complessa, dinamica e non lineare storia di quella forma storicamente determinata di organizzazione del potere che si definisce come Stato moderno<sup>3</sup>, sembra però utile evidenziare brevemente alcuni degli snodi principali che è possibile rinvenire agli albori di tale storia, facendo in particolare riferimento alla ricostruzione che di tale percorso propone Pierre Rosanvallon.

Secondo l'interessante ricostruzione proposta dall'autore francese, infatti, alla sua origine lo Stato moderno europeo si definirebbe come *Stato protettore* (*État-protecteur*), ovvero come Stato che ha il duplice compito di produrre sicurezza e ridurre l'incertezza. A tal riguardo, due utili esemplificazioni della natura 'protettiva' dello Stato moderno si trovano nelle teorie contrattualistiche elaborate da Hobbes e da Locke<sup>4</sup>.

Comune alle diverse elaborazioni della grande tradizione contrattualistica moderna è l'idea che la situazione di rischio e di potenziale pericolo, di instabilità e dunque di mancanza di sicurezza, che caratterizza lo stato di natura (pre-civile e pre-politico) richiede la costruzione di un ordine politico artificiale, capace di assicurare la prevedibilità dei comportamenti, la certezza delle aspettative, la fissità rassicurante delle regole.

Nella teorica hobbesiana il superamento dello stato di natura avviene attraverso la cessione, per mezzo del patto di ciascuno con tutti gli altri, del potere e della forza di ogni individuo allo Stato sovrano, al Leviatano, la cui

---

<sup>2</sup> Secondo Gregorio Peces-Barba Martínez in questo passaggio si sostanzia la differenza tra la "sicurezza degli antichi" e la "sicurezza dei moderni": "nel Medioevo, era l'unità religiosa e sociale l'elemento che generava sicurezza, mentre il pluralismo giuridico perseguiva altri obiettivi. Il cambiamento nel mondo moderno è una conseguenza della pluralità religiosa e sociale (il fenomeno protestante e l'individualismo) e della progressiva unità politica (monopolio statale dell'uso della forza legittima attraverso il diritto) che assume la funzione di generare sicurezza" (Peces-Barba Martínez, 1998, p. 223).

<sup>3</sup> Per un'interessante ricostruzione storico-concettuale delle vicende e dei percorsi che consentono di ricostruire la storia dello Stato moderno, si veda almeno Matteucci (1993).

<sup>4</sup> Per una riflessione più ampia rispetto ad alcuni dei tratti principali che connotano lo sviluppo della politica generale della sicurezza tra XVI e XVIII secolo, si veda Senellart (2008).

funzione consiste “nel fine per cui gli è stato affidato il potere sovrano, cioè il procurare la *sicurezza del popolo*” (Hobbes, 2000, p. 273). Secondo tale prospettiva la sicurezza degli individui (*particular security*), e dunque la loro integrità fisica contro tutte le minacce e i disordini interni ed esterni, è possibile solo attraverso la sottomissione volontaria al potere assoluto del sovrano, senza il quale nessuno ordine politico e giuridico stabile e unitario può esistere e il quale ha diritto a esigere l’obbedienza dei sudditi solo “fintantoché - e non più di quanto - dura il potere con cui quegli è in grado di proteggerli” (Hobbes, 2000, p. 184).

Secondo una prospettiva radicalmente diversa Locke, criticando Hobbes e coloro i quali ritenevano che la monarchia assoluta fosse l’unica forma di governo che consentiva agli uomini di porre rimedio alle incertezze dello stato di natura, chiarisce come il passaggio dallo stato di natura alla società civile avvenga perché gli uomini, per ovviare alla situazione di incertezza e rischio nella quale si trovano nello stato di natura, si accordano per associarsi e unirsi in una comunità “al fine di vivere gli uni con gli altri in comodità, sicurezza, pace” (Locke, 1998, p. 189). Secondo la prospettiva di Locke, dunque, il grande e principale fine per cui gli uomini si uniscono in Stati e si assoggettano a un governo è la salvaguardia non solo della loro vita e integrità fisica ma, in senso più ampio, della loro *property*, termine con il quale Locke indica la vita, la libertà e i beni di ciascuno. In questa prospettiva, dunque, la sicurezza degli individui coincide con la sicurezza dei loro diritti, che è resa possibile solo se la forma di governo è ben diversa da quella individuata da Hobbes, ovvero se in essa

chiunque detenga il potere legislativo o supremo di uno Stato è tenuto a governare secondo leggi stabilite e fisse (...) e non secondo decreti estemporanei; per mezzo di giudici imparziali e retti, che decidano le controversie secondo quelle leggi; e a impiegare la forza della comunità all’interno solo per l’esecuzione di quelle leggi, e all’esterno al fine di prevenire e risarcire le offese esterne, e mettere al sicuro la comunità da incursioni e invasioni. E tutto questo non deve essere diretto ad altro fine che la pace, la sicurezza e il pubblico bene (ivi, p. 235).

A partire dunque da tale prospettiva, la protezione della sicurezza degli individui non può che realizzarsi attraverso il riconoscimento e la garanzia dei loro diritti da parte dello Stato, la cui sovranità non ha alcun fondamento legittimo se non quello connesso alla protezione della loro sicurezza e dei loro diritti. Come evidenzia Rosanvallon:

penser l’État et reconnaître le droit des individus à la protection, c’est (...) la même chose. La naissance de l’individu et celle de l’État moderne participent ainsi du même mouvement. L’un ne saurait exister sans l’autre. C’est l’État qui fait exister l’individu comme sujet, et donc avec des droits, parce qu’il se donne pour objet de protéger ceux-ci : pas d’État-protecteur sans individu porteur des droits, pas d’individu réalisant ces droits sans État-protecteur (Rosanvallon, 1992, p. 21).

Sin da questa breve ricostruzione emerge dunque chiaramente come la garanzia della sicurezza si sostanzia nella possibilità di rispondere a due domande chiave per la vita e l’esistenza degli individui.

In un primo senso, la sicurezza inerisce al problema della legittimità del potere e della sua origine ed è connessa alla possibilità di fornire una risposta certa alla domanda “chi è colui che comanda?” (Peces-Barba Martínez, 1998, p. 227). Non solo, dall’identificazione dello Stato moderno come soggetto sovrano, dalla sovranità come attributo del *princeps* fino alla dottrina giuspubblicistica ottocentesca dello Stato-persona e della sovranità statale, dalle concezioni contrattualistiche, giacobine, organicistiche e democratiche dapprima della sovranità nazionale e poi della sovranità popolare, il rapporto tra Stato e individui si configura progressivamente non più come un rapporto tra Stato e sudditi ma come un rapporto tra Stato e cittadini, ossia tra due soggetti “entrambi a sovranità limitata” (Ferrajoli, 1997, p. 30). Nell’ottica di tale nuovo rapporto tra governanti e governati, dunque, la sicurezza degli individui e la legittimità del potere derivano dall’identità, per lo meno parziale, tra chi governa e chi è governato e tra soggetti creatori del diritto e soggetti destinatari dello stesso.

In un secondo senso, connesso al primo, la sicurezza inerisce la legittimità dell’esercizio del potere e dunque la possibilità di rispondere in modo certo alla domanda “in che modo si comanda?”. In questo senso la sicurezza degli individui è connessa anche alla possibilità di riconoscere la legittimità dell’azione dello Stato e deriva dalla progressiva definizione di *limiti*<sup>5</sup>, *principi* e *procedimenti* generali e regolativi, sanciti nei testi costituzionali e legislativi, che consentano di fissare e conoscere le regole e i limiti dell’esercizio del potere e grazie ai quali “si regola e razionalizza l’uso della forza attraverso il potere (chi può usarla, con quali procedimenti, con quali contenuti, con quali limiti) e si assicura, si dà certezza e si permette a tutti di conoscere le norme cui attenersi” (Peces-Barba Martínez, 1998, p. 229).

Se la garanzia della sicurezza degli individui si realizza in prima istanza *attraverso* il potere (politico e giuridico), essa deve dunque configurarsi anche come sicurezza *di fronte* al potere e al diritto.

A questo primo possibile percorso di indagine storica, che è qui solo minimamente accennato nei suoi sviluppi iniziali e che nel corso dei secoli, secondo percorsi discontinui, porterà alla progressiva affermazione dei principi e delle istituzioni dello Stato di diritto e dei contemporanei Stati democratici costituzionali, è necessario affiancarne uno ulteriore, del quale è utile fornire qui almeno una breve ricostruzione e che consente di confrontarsi con una concezione diversa della sicurezza.

---

<sup>5</sup> E’ utile richiamare qui quanto affermato in tal senso da Montesquieu per il quale “la libertà politica, in un cittadino, consiste in quella tranquillità di spirito che proviene dalla convinzione, che ciascuno ha, della propria sicurezza; e, perché questa libertà esista, bisogna che il governo sia organizzato in modo da impedire che un cittadino possa temere un altro cittadino” (*Lo Spirito delle leggi*, XI, 6, cit. in Cotta, 1995, p. 208). Tra le condizioni che possono favorire la libertà, e dunque la sicurezza, del cittadino, sia rispetto ai suoi concittadini sia rispetto ai detentori del potere, Montesquieu identifica, come noto, la divisione dei poteri e la separazione ed equilibrio dinamico delle potenze ad essi correlate (“perché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere”, *Lo Spirito delle leggi*, XI, 4, cit. in Cotta, 1995, p. 207), ma richiama anche l’attenzione sull’uso delle norme penali perché la sicurezza del “non è mai posta in pericolo maggiore che nelle accuse pubbliche o private. E’ dunque dalla bontà delle leggi penali che dipende principalmente la libertà del cittadino” (*Lo Spirito delle leggi*, XII, 2, cit. in Cotta, 1995, p. 219).

Riprendendo l'analisi delineata da Pierre Rosanvallon, sin dalle sue origini lo Stato protettore si configura progressivamente, nuovamente secondo una storia non lineare né coerente, anche come *Stato sociale* (*État-providence*): dalle *poor laws* promosse da Elisabetta I<sup>a</sup> nel 1601, dal paternalistico Stato di polizia o del benessere istituito in Prussia e nell'Impero austriaco tra il XVII e il XVIII secolo, dall'affermazione dei *secours publics* come *dette sacrée* (art. 21, Déclaration des droits de l'homme e du citoyen del 1793) nel corso della Rivoluzione francese, alle prime legislazioni sociali promosse, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, in Gran Bretagna e nello Stato bismarckiano fino alla promozione, nel corso della seconda guerra mondiale, del piano Beveridge di stampo keynesiano e alla progressiva definizione dei diversi modelli di Stato sociale progressivamente realizzati nei diversi Stati europei.

Nuovamente senza alcuna aspirazione a ricostruire i complessi passaggi e i diversi elementi che portano alla progressiva configurazione dello Stato sociale contemporaneo è però interessante evidenziare come, sulla scia dell'analisi proposta da Rosanvallon, da un lato, il compito di protezione dei diritti e della sicurezza degli individui si configuri sempre più come richiesta di un intervento 'attivo' da parte dello Stato, si ampli fino ad includere progressivamente, e non certamente secondo una progressione meccanica e priva di aspri contrasti, una più ampia serie di diritti di tipo economico e sociale, al fine di garantire a ogni individuo non solo la protezione contro la violenza interna ed esterna, ma anche la 'sicurezza sociale', ovvero la possibilità di beneficiare delle condizioni economiche, sociali e materiali che consentano una vita felice, conforme alla sua dignità e socialmente utile; dall'altro lato, risulta parimenti evidente come anche tale ulteriore possibile percorso di indagine storica in materia di sicurezza riproponga una medesima rappresentazione e logica della sicurezza, anch'essa basata sin dalle sue origini sulla medesima rappresentazione dell'individuo e dei suoi rapporti con lo Stato, che si trova però arricchita da una più ampia considerazione della natura *sociale* dell'individuo e delle esigenze e istanze connesse, appunto, alla sua vita in società.

Alla garanzia della sicurezza *da* possibili intrusioni e violazioni nell'ambito delle sfere individuali di libertà dei cittadini, progressivamente si accompagna dunque la necessità di garantire anche la sicurezza *di* poter fruire dell'insieme delle condizioni sociali e materiali che consentano, nel quadro del contesto sociale di riferimento, l'esercizio del più ampio patrimonio di diritti sociali ed economici riconosciuti ai cittadini (Giupponi, 2007).

Questi due 'contenuti' della sicurezza sarebbero dunque all'origine delle funzioni e dei compiti attribuiti in materia di sicurezza agli Stati contemporanei che, secondo Erhard Denninger, sarebbero da definirsi come *Stati di prevenzione* (Denninger, 1998), ovvero Stati nei quali la garanzia della libertà dei cittadini richiede di integrare, e in parte sovrapporre, gli ideali della rivoluzione francese di libertà, uguaglianza e fratellanza con quelli della diversità, della solidarietà e della sicurezza, e nell'ambito dei quali la garanzia della massima sicurezza richiede che l'attività dello Stato sia in grado di tutelare i cittadini in numerosi settori della vita sociale, in via *preventiva* e non solo *reattiva*, da rischi e pericoli di varia natura (sociali, economici, ambientali, ecc., ecc.), la cui entità ed

estensione diventano sempre più difficilmente definibili, regolabili e determinabili<sup>6</sup>.

Il quadro di riferimento del nostro discorso non potrebbe dunque essere completo se non si tentasse di delineare quali sono le logiche, i discorsi e le pratiche nelle quali si manifestano i tratti di questo Stato di prevenzione.

Queste ultime riflessioni richiedono dunque di accennare rapidamente a un altro tema genealogicamente e 'operativamente' connesso a qualsiasi discorso e pratica in materia di sicurezza, ovvero quello connesso alla dialettica tra "principio di sicurezza" e "imperativo di sicurezza" (Senellart, 2008), alla contrapposizione tra governo 'ordinario' e governo 'straordinario', tra logiche, discorsi e pratiche politiche relative a condizioni di 'normalità' e logiche, discorsi e pratiche politiche relative a condizioni di 'eccezione'/'urgenza'/'emergenza', dialettica che ha una lunga e complessa storia nella politica occidentale<sup>7</sup>.

Senza nuovamente poter qui ricostruire l'interessante dibattito che ha riguardato questi temi<sup>8</sup>, in particolare alla luce delle disposizioni, dei discorsi e delle pratiche (ri)affermatesi negli ultimi anni negli Stati Uniti e nei paesi dell'Europa occidentale in nome, principalmente, della guerra al terrorismo, vale però rilevare come tale insieme di disposizioni, discorsi e pratiche aprano, o siano l'epifenomeno, di una frizione, di una zona di ambiguità sfuggente, dinamica e corrosiva allo stesso tempo, da sempre posta "all'intersezione fra il giuridico e il politico" (Fontana cit. in Agamben, 2008, p. 9), in nome della quale si ritiene che di fronte alle minacce rivolte alla sicurezza (all'ordine, agli interessi, alla *salus*) dello Stato, la sicurezza degli individui possa essere sacrificata; in nome della quale si ritiene che i modi ordinari della politica, vincolati al rispetto delle regole e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, non consentano di rispondere in modo adeguato a condizioni eccezionali e di emergenza e debbano dunque essere, per un tempo più o meno duraturo, sospesi e 'superati'.

Per quanto la tensione tra modi ordinari e modi straordinari di governo, tra ragione di Stato o *utilitas publica* e 'ragioni' e diritti degli individui rappresenti una costante della politica occidentale, è però sempre più evidente, come lucidamente denunciato già da Foucault, come nelle contemporanee società la sicurezza non concerna più gli imperativi classici della salute pubblica, né definisca più il principio o pretesto in nome del quale, in caso di necessità o emergenza, il potere si autorizza a derogare alle norme e alla procedure del diritto, ma costituisca sempre più piuttosto il modo generale e permanente nel quale viene esercitato il potere.

Nell'ambito della sua riflessione sulla governamentalità moderna, sulla biopolitica e sullo stato di diritto, Michel Foucault evidenzia infatti come la nuova logica della sicurezza si ponga al di sopra delle leggi non perché

---

<sup>6</sup> Afferma Denninger a tal proposito: "Ora sicurezza significa, oltre la garanzia dell'ordinamento giuridico, la *conservazione* dei beni, la *previdenza* per situazioni future e la *prevenzione* dei rischi" (Denninger, 1998, p. 78). Per un'analisi della prospettiva proposta da Denninger, si veda Bonetti (2006).

<sup>7</sup> Per un'interessante ricostruzione storica dei principali momenti e delle principali 'forme' e istituzioni nelle quali si è tradotto e realizzato il governo d'eccezione, si veda Benigno-Scuccimarra (2007).

<sup>8</sup> Su questi temi si vedano almeno le analisi condotte, secondo prospettive di indagine diverse, da Benigno-Scuccimarra (2007), Bonetti (2006), Agamben (2008).

pretende di affrancarsi, per motivi più o meno fondati, dal vincolo normativo per rispondere a situazioni eccezionali, quanto piuttosto perché introduce “un principio di eccezione permanente” (Senellart in Foucault, 2009, p. 263). Il contesto nel quale gli individui e gli Stati si trovano ad agire assume dunque i tratti e i contenuti di quello che Foucault propone di denominare come “patto di sicurezza”<sup>9</sup>, ovvero di un patto che

non può più essere dello stesso tipo del sistema di legalità per il quale lo stato poteva dire: “Sentite un po’, sarete puniti se fate questo, e non sarete puniti se non lo fate”. Lo stato che garantisce sicurezza è uno stato obbligato ad intervenire in ogni occasione in cui la trama della vita quotidiana è lacerata da un singolo evento eccezionale. Di colpo la legge non è più adatta; improvvisamente sono necessarie queste specie di interventi, il cui carattere eccezionale, extra-legale, non dovrà più apparire come segno di arbitrio o di un eccesso di potere, ma al contrario come di un’attenzione premurosa: “Guardate come siamo pronti a proteggervi, perché appena accade qualcosa di straordinario (senza tenere conto evidentemente di quelle vecchie abitudini che sono le leggi o le giurisprudenze) noi interveniamo con tutti i mezzi necessari”. (...) E’ questa modalità di potere che si sviluppa (Foucault, 2009, pp. 71-72).

### La ‘securitizzazione’ dei fenomeni migratori<sup>10</sup>

Dal quadro sopra brevemente delineato mi sembra si possano dunque ricavare i principali snodi problematici entro i quali la questione migratoria è intesa, declinata e regolamentata, in nome della sicurezza e nell’ambito del ‘patto di sicurezza’ sopra descritto, nei paesi europei occidentali, con particolare riferimento al contesto italiano e spagnolo.

Prima di analizzare più nel dettaglio alcuni di questi snodi problematici, è importante evidenziare come a partire dalla fine della guerra fredda e dal superamento della struttura bipolare del sistema politico internazionale, si sia progressivamente affermato, a livello internazionale ed europeo, come rilevato dagli studiosi di settore, un più ampio concetto di sicurezza e dunque una nuova *security agenda*<sup>11</sup>, all’interno della quale è stata progressivamente inserita

---

<sup>9</sup> Chiarisce in tal senso Foucault: “Che succede, dunque, oggi? Il rapporto di uno stato con la popolazione si instaura essenzialmente sotto la forma di ciò che potremmo chiamare “patto di sicurezza”. Un tempo lo stato poteva dire: “Vi darò un territorio”, o “Vi garantisco che potrete vivere in pace all’interno delle vostra frontiere”. Era il patto territoriale, e la garanzia delle frontiere era la grande funzione dello stato. Oggi la questione delle frontiere non si pone affatto. Quel che propone lo stato come patto al suo popolo è: “Sarete protetti”. Protetti da tutto ciò che può essere incertezza, incidente, danno, rischio. Siete malati? Avrete l’assistenza sanitaria! Non avete lavoro? Avrete il sussidio di disoccupazione! C’è un maremoto? Creeremo un fondo di solidarietà! Ci sono delinquenti? State certi che gli daremo una raddrizzata, una bella sorveglianza poliziesca!” (Foucault, 2009, p. 71).

<sup>10</sup> L’analisi che verrà sviluppata nei paragrafi seguenti prenderà in considerazione i fenomeni migratori nel loro complesso, senza considerare in modo distinto la condizione dei cosiddetti migranti ‘forzati’, ovvero degli adulti e dei minori richiedenti protezione internazionale o rifugiati, i quali, in base a quanto sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e dal Protocollo del 1967, non possono essere rinviiati contro il loro volere verso i paesi nei quali hanno motivo di temere persecuzioni e devono poter accedere ai meccanismi di presentazione della domanda di protezione internazionale, di regolarizzazione del loro status e di integrazione a loro riservati. Questo perché, purtroppo, i discorsi e le pratiche che verranno descritti si riferiscono molto spesso indistintamente a tutti i migranti.

<sup>11</sup> Tra i molti possibili, si veda almeno Wæver-Buzan-Kelstrup-Lemaitre (1993).

anche la questione migratoria. Le nuove forme di nazionalismo, i conflitti etnici, l'*information technology*, i crescenti livelli di disoccupazione, i conflitti nella gestione delle risorse naturali, le pandemie, le minacce ambientali, e, appunto, i fenomeni migratori rappresenterebbero, infatti, secondo tale prospettiva di analisi, delle minacce 'non tradizionali' alla sicurezza globale, la risposta alle quali richiede una profonda revisione dei mezzi e delle concezioni securitarie tradizionali.

In questo ambito si inserisce dunque il processo di 'securizzazione' dei fenomeni migratori, ovvero di formulazione e di identificazione delle possibili risposte alle 'minacce' da essi rappresentate a partire dal lessico, dall'apparato concettuale e dalle pratiche identificate nell'ambito del discorso securitario, processo che ha dunque profondamente influenzato tanto le politiche esterne quanto le politiche interne degli Stati. La lettura securitaria della questione migratoria si è dunque progressivamente sovrapposta alla lettura tipicamente economica della stessa<sup>12</sup>, che permane comunque come dogma fondante della concezione dell'immigrazione e in base alla quale "l'unico immigrante che può essere ammesso, [è] il *buon lavoratore*, quello che occupa un posto di lavoro che a noi fa comodo senza che possa uscirne e per tutto il tempo che noi vogliamo. Un lavoratore docile, che riesca ad integrarsi facilmente, che sia quasi invisibile e facile da inviare al luogo di provenienza" (De Lucas, 1992, p. 15), senza minimamente contribuire a fornire la possibilità di elaborare una comprensione e un discorso sulla migrazione maggiormente in grado di coglierne la complessità, l'eterogeneità e la pluralità delle dimensioni.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la scelta di ricondurre la questione migratoria nell'ambito dei discorsi, delle politiche e delle pratiche securitarie corrisponde dunque a una scelta *politica* precisa ed eminentemente 'performativa', la cui adozione comporta una serie di rilevanti conseguenze relative, ad esempio, all'individuazione dei mezzi e degli strumenti necessari per garantire la sicurezza, alla specificazione dei soggetti che devono essere protetti e alla qualificazione delle minacce dalle quali tali soggetti devono essere protetti, ed è fondata sull'assunzione, implicita o esplicita, della sicurezza come 'valore sociale' e obiettivo politico prioritario e prevalente rispetto agli altri.

Un primo snodo problematico è costituito a tal riguardo dal fatto che i discorsi securitari prodotti e promossi in materia di immigrazione si sviluppano attraverso il rafforzamento della radicale distinzione e gerarchia tra *cittadini* e *non cittadini*.

Come è stato chiaramente illustrato da Huysmans, infatti, alla schmittiana dialettica tra amico e nemico quale rapporto di insanabile alterità

---

<sup>12</sup> Dopo la fine della seconda guerra mondiale e fino a circa la prima metà degli anni settanta del XX secolo, infatti, gli Stati europei economicamente più solidi (Germania occidentale, Olanda, Svizzera, Francia, Gran Bretagna) hanno fatto ampio ricorso a manodopera straniera, proveniente dalle ex colonie o dai paesi dell'Europa meridionale che hanno affrontato con ritardo i processi di industrializzazione, la cui presenza era però intesa come 'a tempo e scopo definiti' e come connessa al perdurare delle necessità 'economiche' ed industriali degli Stati di destinazione degli immigrati. Su questi aspetti e sull'analisi dei cambiamenti che hanno caratterizzato le successive fasi migratorie, si veda Hansen (1999). Nonostante la sovrapposizione dell'istanza securitaria l'assunto fondante delle politiche migratorie permane quello di concepire la possibilità di accesso al territorio solo in funzione delle necessità di 'braccia' per lavori prestabiliti e identificati, sulla base del sistema delle quote, dai diversi paesi. Su questo aspetto, si veda Santoro (2010).

fondante la costruzione dell'identità politica e, dunque, la definizione delle politiche securitarie degli Stati, si aggiungerebbe e, in parte, sostituirebbe, in particolare dopo la fine della guerra fredda, un'ulteriore dialettica, ritenuta parimenti fondante per la definizione dell'identità politica e per la difesa della sicurezza degli Stati, ovvero quella tra *cittadini* e *non cittadini*, o più correttamente, tra *nazionali* e *non nazionali*<sup>13</sup>, ovvero *stranieri*<sup>14</sup>.

A differenza dei 'nemici', che per quanto possano trovarsi anche all'interno degli Stati non appartengono ad esso, non ne sono membri e dunque rappresentano una minaccia per definizione 'esterna' alla comunità, gli stranieri sono invece presenti sia all'esterno sia all'interno degli Stati e, con la loro volontà di permanere all'interno di essi, non rappresentano tanto una minaccia per la loro sopravvivenza ma pongono piuttosto quello che è stato definito come un fondamentale "problema epistemologico" (Huysmans, 1998, p. 241).

Riportando la minaccia del 'disordine', dell'incertezza' e del 'rischio' all'interno della comunità, gli stranieri rappresentano una sfida esiziale alla capacità 'ordinativa' e 'ordinatrice' degli Stati, alla loro capacità di riportare le relazioni sociali nell'ambito di un ordine istituzionale, simbolico e 'culturale' unitario e intellegibile, capacità che, come abbiamo visto, rappresenta uno dei cardini della loro azione securitaria.

Da un lato, dunque, la presenza di un numero sempre più consistente di stranieri ha richiesto di 'fare i conti' con una serie di questioni socio-culturali cruciali, oggetto di un vastissimo e ricco dibattito, connesse alla tensione alla quale sono state esposte le categorie e le norme classiche che regolamentano l'appartenenza degli individui agli Stati, quali quelle di cittadinanza e nazionalità, alla necessità di predisporre, in modo più o meno efficace e coerente, quella che è stata definita come politica *per l'immigrazione* (Caruso, 2000), ovvero l'insieme delle misure volte al riconoscimento dei diritti e delle esigenze degli stranieri presenti sul territorio nazionale, secondo i modelli e le

<sup>13</sup> I termini nazionalità e cittadinanza sono spesso usati come sinonimi nel linguaggio comune e spesso anche nel linguaggio giuridico, in particolar modo in quello anglosassone (Weil-Hansen, 1999). In realtà, in senso stretto, la cittadinanza si presenta come un sottoinsieme della nazionalità, poiché non tutti i nazionali sono cittadini (si pensi, ad esempio, ai minori di una certa età, ai maggiorenni posti sotto tutela, ecc., ecc.), ed indica lo statuto giuridico delle persone che compongono il corpo politico sovrano dello Stato. Il concetto di cittadinanza esprime dunque un legame di tipo giuridico e politico, al quale è connesso il godimento e l'esercizio dei diritti politici. La nazionalità è invece generalmente definita come l'appartenenza giuridica e politica di una persona fisica alla popolazione costitutiva di uno Stato determinato. La nazionalità rappresenta dunque, in prima istanza, quello che Jacqueline Costa-Lascoux definisce con efficacia e chiarezza un "bastione simbolico della sovranità nazionale" (Costa-Lascoux, 1992): ogni Stato, infatti, al fine di affermare le proprie prerogative e di mantenere una coerenza istituzionale, determina i criteri di attribuzione (alla nascita) e di acquisizione (durante l'esistenza) della nazionalità, e stabilisce, attraverso criteri definiti dalla legge in modo formale e astratto, e rispondenti a concezioni, rappresentazioni e necessità diverse da paese a paese, chi è nazionale e chi non lo è.

<sup>14</sup> Si è qui scelto di utilizzare il termine *straniero* per due motivi: in primo luogo, perché esso è, dal punto di vista tecnico formale, il termine più corretto sotto il profilo giuridico per indicare coloro i quali non sono nazionali di un determinato Stato; in secondo luogo, perché, come noto, raramente tale termine è utilizzato in senso tecnico-formale quanto piuttosto viene impiegato in senso xenofobo, discriminatorio e talvolta apertamente razzistico, rendendo evidente come, con l'utilizzo del termine 'stranieri', si voglia far riferimento non certo a tutti gli stranieri, non certo ai turisti o ai ricchi finanziari o *manager* che fanno ingresso negli Stati europei, ma a particolari categorie di stranieri, ovvero propriamente i migranti provenienti dai paesi più disagiati del mondo, si veda Giolo-Pifferi (2009).

filosofie multiculturali o interculturali e di integrazione definiti nei diversi contesti nazionali, e alla necessità di confrontarsi con i crescenti fenomeni di razzismo e xenofobia.

Dall'altro lato, questa situazione potenzialmente esplosiva e disgregante per l'azione di categorizzazione, semplificazione e selezione sulla quale si fonda la capacità da parte degli Stati di costruire e difendere l'ordine politico e sociale ha dunque indotto a "securitizzare" la questione migratoria (Huysmans, 1998, p. 242) e a concentrare la stragrande maggioranza delle risorse e delle energie degli Stati nella promozione di una politica *dell'immigrazione* (Caruso, 2000) volta unicamente a contenere (ovvero contrastare) i flussi migratori attraverso il controllo delle frontiere e la regolamentazione dei meccanismi di accesso 'regolare' al territorio.

Se dunque la securitizzazione della questione migratoria influenza i discorsi e le pratiche realizzate sia nell'ambito della politica *per l'immigrazione* sia nell'ambito della politica *dell'immigrazione*, è soprattutto la seconda a divenire il 'cuore pulsante' dell'azione degli Stati e a vanificare o rendere marginali e non sistemici gli eventuali sforzi compiuti nell'ambito della prima. Ed è soprattutto nell'ambito della seconda che si opera riconducendo la complessità, il disordine, lo spaesamento, l'alterità di cui gli stranieri sono portatori a una categoria di alterità più 'immediata' e consueta per i discorsi securitari, quale quella di 'nemico', che più facilmente consente la messa in opera di pratiche e discorsi volti al loro respingimento, alla loro marginalizzazione/criminalizzazione<sup>15</sup> e al loro contenimento.

Nel nome della sicurezza degli Stati, e dunque della sicurezza dei soli *cittadini/nazionali*, diviene dunque possibile promuovere (costose e inefficaci) politiche di respingimento, espulsione e rimpatrio prive di qualsiasi garanzia in merito al rispetto dei diritti degli individui 'allontanati', definire procedure che rendono impraticabile un accesso regolare ai territori nazionali<sup>16</sup> ma consentono di fornire 'braccia' (irregolari e dunque indifese, ricattabili e invisibili) al mondo dell'economia sommersa, e regolamentare la presenza degli 'irregolari' (e di quelli che riescono a divenire 'regolari') secondo norme e procedure proprie di un diritto *differenziale* o *razzista*, dal punto di vista formale oltre che sostanziale (Giolo, 2009), che consentono di completare l'opera di marginalizzazione e allontanamento del 'nemico' dalla società.

Non è dunque un caso che la legislazione in materia di immigrazione adottata in molti Stati europei abbia quale principio ispiratore la

---

<sup>15</sup> E' peraltro utile evidenziare come il nesso tra crescita del tasso di immigrazione e crescita del tasso di criminalità, spesso richiamato nel dibattito politico e mediatico, non trovi alcun riscontro nei dati. Come evidenziato nel Dossier Statistico Immigrazione 2010 elaborato da Caritas/Migrantes in relazione al contesto italiano, infatti, la rigorosa analisi dei dati relativi al tasso di criminalità degli italiani e a quello degli stranieri consente di rilevare come entrambi i gruppi presentino un tasso di criminalità simile, come la criminalità sia aumentata in Italia in misura contenuta negli ultimi decenni nonostante il forte aumento della popolazione straniera, come il ritmo di aumento delle denunce nei confronti degli stranieri sia ridotto rispetto all'aumento della loro presenza, come il tasso di criminalità addebitabile a stranieri di recente ingresso sia più basso di quello riferito alla popolazione residente (Caritas/Migrantes, 2010, p. 9).

<sup>16</sup> Su questo importantissimo aspetto, e in particolare sull'analisi delle politiche migratorie italiane che di fatto, rendendo non percorribili i canali per l'accesso 'regolare' al territorio, inducono gli immigrati a entrare o permanere sul territorio in modo irregolare, in attesa di una sanatoria che ne consenta la 'regolarizzazione', si veda Santoro (2010).

discriminazione, l'esclusione (Giolo-Pifferi, 2009) e che, come nel contesto italiano e in quello spagnolo, si ricorra, sempre in nome della difesa della sicurezza, anche agli strumenti e alle logiche proprie di quello che è stato definito come "diritto penale del nemico"<sup>17</sup>, che trova applicazione sia nella lotta al terrorismo, sia appunto, nella messa in opera di un sistema di diritto penale *differenziale* e *differenziato* che punisce, non un *fatto*, come nel diritto penale classico, ma una *condizione personale*, quella di straniero, di migrante (Pepino, 2009).

Per quanto Italia e Spagna siano caratterizzate da un quadro e orientamento normativo, politico e sociale in materia di immigrazione in parte divergente, progressivamente volto alla chiusura dei canali di accesso regolari il sistema italiano<sup>18</sup>, maggiormente inclusivo e volto a promuovere, per quanto a fasi alterne, l'integrazione degli stranieri il sistema spagnolo<sup>19</sup>, vale la pena di sottolineare come le recenti leggi di riforma della normativa sull'immigrazione approvate nei due contesti nazionali, fortemente contestate in entrambi i paesi da molte organizzazioni non governative, enti e associazioni di settore, ovvero rispettivamente la Legge 15 luglio 2009, n. 94, significativamente intitolata "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", e la *Ley Organica* 2/2009 approvata in Spagna l'11 dicembre 2009, si muovano, seppur nella diversità dei quadri di riferimento e dunque in modo più attenuato nel contesto spagnolo, esattamente nell'ottica del rafforzamento dei meccanismi di contenimento e, soprattutto nel caso italiano, della promozione dell'esclusione selettiva<sup>20</sup> e della vera e propria criminalizzazione degli immigrati.

In entrambi i contesti infatti le leggi di riforma delle norme in materia di immigrazione sono state approvate in un clima caratterizzato da un grave crisi economica e da un diffuso allarme sociale rispetto alle possibilità di accesso ai servizi sociali, rispetto ai quali la questione migratoria si è prestata (e continua a prestarsi) a divenire un facile e convincente 'capro espiatorio'<sup>21</sup>.

Per quanto non sia possibile analizzare qui nel dettaglio tutte le novità introdotte dai lunghi e articolati testi normativi in oggetto, è però utile evidenziare come, nel nome del contrasto all'immigrazione 'irregolare', in entrambi i testi normativi sia stato previsto l'aumento del periodo di

<sup>17</sup> Per l'analisi riferita all'ordinamento italiano, si vedano Pepino (2008) e (2009), per quella riferita all'ordinamento spagnolo Brandariz García (2009).

<sup>18</sup> Per l'analisi dell'evoluzione della legislazione in materia immigrazione in Italia, si veda Santoro (2010).

<sup>19</sup> Per un'analisi complessiva delle prime e fondanti leggi in materia di immigrazione approvate in Spagna, si veda Balaguer Callejón (2003). Per la ricostruzione anche degli sviluppi successivi e più recenti si veda Viotti (2009).

<sup>20</sup> Si veda Pepino (2009). La funzionalità di tali meccanismi rispetto allo sfruttamento, da parte dell'economia sommersa, della manodopera immigrata a bassissimo costo e senza alcun tipo di tutela è stata evidenziata da Santoro (2010), che parla a tal proposito di "neoschiavismo".

<sup>21</sup> A puro titolo di esempio delle numerosissime affermazioni volte a evidenziare il nesso tra crisi economica, crisi del sistema di welfare e immigrazione promosse da alcuni esponenti del governo italiano e del partito della Lega, si ricordi che nei manifesti elettorali del partito della Lega comparsi nel 2008 in alcune città italiane veniva raffigurato un indiano del Nord America a rappresentare la sorte che toccherà agli italiani a causa dell'immigrazione, con lo slogan: "Loro hanno subito l'immigrazione. Ora vivono nelle riserve!", si veda l'indirizzo internet: [http://www.leganord.org/elezioni/2008/politiche/manifesti\\_elettorali2008.asp](http://www.leganord.org/elezioni/2008/politiche/manifesti_elettorali2008.asp). La stessa preoccupazione in merito alle affermazioni promosse dal governo spagnolo viene in particolare evidenziata nelle analisi realizzate dalla *Confederación sindical de Comisiones Obras*, consultabili all'indirizzo internet: <http://www.ccoo.es/cscceo/menu.do>.

permanenza massimo degli stranieri nei Centri di Identificazione ed Espulsione italiani o nei *Centros de Internamiento Extranjero* spagnoli, che viene portato da sessanta a centottanta giorni in Italia e da quaranta a sessanta giorni in Spagna<sup>22</sup>.

Nello stesso senso, è stato evidenziato come il testo legislativo spagnolo abbia introdotto, con la modifica dell'art. 13<sup>23</sup>, il riferimento al tempo di residenza legale sul territorio quale criterio (e dunque limite) per la fruizione di importanti diritti sociali, quale, nel caso di specie, il diritto al poter accedere ai programmi di sostegno all'alloggio, nonché alcune sostanziali limitazioni alle possibilità di ricongiungimento familiare degli ascendenti di primo grado, che sono ammessi in territorio spagnolo se l'immigrato ha il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, se gli ascendenti hanno più di sessantacinque anni e solo se esistono non meglio definite "ragioni che giustificano la necessità di ricongiungerli" o eccezionali "ragioni di carattere umanitario" (art. 17, comma 1, lettera d)). Parimenti da rilevare è il preoccupante inasprimento della risposta sanzionatoria, con correlato aumento delle ammende previste, rispetto ad alcune possibili condotte degli immigrati<sup>24</sup> introdotto dalla legge spagnola.

Come evidenziato, il deterioramento dei diritti e delle tutele degli immigrati diviene più 'efficiente' ed evidente nel contesto italiano, nell'ambito del quale la nuova legge introduce, oltre alla fattispecie di ingresso o intrattenimento illegale nel territorio dello Stato, ulteriori restrizioni e irrigidimenti normativi concernenti, ad esempio, l'aumento dei fattori ostativi all'ingresso in Italia (che giunge a includere anche le condanne per alcune violazioni del diritto d'autore), nuove limitazioni al ricongiungimento familiare, il subordinamento del rilascio del titolo di soggiorno di lungo periodo ad una verifica della conoscenza della lingua italiana, il rilascio a titolo *oneroso* del permesso di soggiorno, l'allungamento dei tempi necessari per acquisire la cittadinanza italiana, la preclusione per gli immigrati irregolari della possibilità di contrarre matrimonio e la limitazione nell'accesso ad alcuni servizi fondamentali<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> E' importante però sottolineare che la normativa spagnola prevede, all'art. 62 *bis*, comma 1, lettera j), che i migranti trattenuti presso i Centri hanno il diritto a entrare in contatto con le organizzazioni non governative, gli organismi nazionali, internazionali e non governativi per la protezione dei migranti.

<sup>23</sup> L'art. 13 come modificato dalla ultima legge recita infatti: "Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles" (*corsivo mio*). Il precedente art. 13 recitava invece: "Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles".

<sup>24</sup> Cfr. Art. 52-55, *Ley Organica 2/2009*.

<sup>25</sup> Per l'analisi dettagliata delle diverse modifiche introdotte, si veda il numero 4/2009 della rivista *Diritto, immigrazione e cittadinanza* dedicato all'analisi dei contenuti della Legge 94/2009. Il quadro sinottico delle novità introdotte è consultabile all'indirizzo internet: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/maggio/sinottico-normativa-25.html>.

Parimenti importante è rilevare come numerose siano state le pratiche di respingimento e rimpatrio forzato che sono state realizzate dai due governi in violazione di numerose norme nazionali e internazionali<sup>26</sup>.

Tali discorsi e pratiche securitarie si basano su un assunto chiaramente evidenziato da Livio Pepino in un lungo passaggio<sup>27</sup> che vale la pena di citare per esteso

Il suo postulato è che la garanzia dei diritti e della sicurezza degli *inclusi* passi necessariamente attraverso l'espulsione da quei diritti degli *esclusi*, cioè dei *non meritevoli*, dei marginali, dei migranti (i *nuovi barbari* da cui la società contemporanea deve difendersi con ogni mezzo) e la sua espressione politica è il governo *esclusivo* della società (e, quindi, della penalità) della *parte soddisfatta* del mondo. In questa visione, la sicurezza, la prosperità, la *felicità* si identificano con un ordine prestabilito e imm modificabile, a cui corrisponde la necessità «di respingere al di fuori, in qualche “esterno”, il disordine» (M. Revelli). Nascono da qui le moderne politiche securitarie, l'opzione della «tolleranza zero», la costruzione delle città e degli stati come «fortezze assediate» che stanno alla base del *revival* della segregazione e della contenzione. Ciò che vale per le relazioni interstatuali vale anche per le politiche interne (*in primis*, quelle sociali, destinate inevitabilmente a trasformarsi in politiche criminali e penali). Alla fine del percorso - superfluo sottolinearlo - c'è la *guerra permanente* (Pepino, 2008, pp.1-2 e 2009, p. 20).

Un secondo cruciale snodo problematico relativo alla securitizzazione dei fenomeni migratori, già richiamato, è dunque quello che concerne, sulla base della medesima concezione agonistica della sicurezza (Zolo, 2008), intesa come bene sociale 'scarso' o come 'gioco a somma zero' per accedere al quale bisogna assicurarsi che gli 'altri' non riescano a farlo, la largamente condivisa opinione sulla base della quale il modello di *Welfare state* attraversa una crisi molto profonda ed è destinato al collasso.

La lettura del fenomeno migratorio in chiave securitaria introduce dunque nel dibattito e nella riflessione in materia di immigrazione un secondo 'fronte' conflittuale, in questo caso connesso alla seconda possibile accezione del termine/concetto di sicurezza, ovvero alla sicurezza sociale.

Prescindendo qui dalle diverse possibili interpretazioni delle cause di questa crisi<sup>28</sup>, la progressiva restrizione del bilancio impiegato dai governi e dagli enti locali per la realizzazione delle politiche assistenziali pubbliche, che ha portato alla 'depubblicizzazione' della gestione e dell'erogazione diretta dei servizi sociali di fatto delegate a enti e associazioni privati e/o del cosiddetto terzo settore<sup>29</sup>, ha alimentato ulteriormente la diffusione di un'ampia 'paura

---

<sup>26</sup> Per quanto riguarda le operazioni realizzate dal governo spagnolo, si vedano Human Rights Watch (2002) e (2008). Per quanto concerne le operazioni realizzate dal governo italiano, si vedano Save the Children (2009d), Rastello (2010), Caritas/Migrantes (2010). Per il resoconto, le inchieste e le testimonianze relative a queste operazioni, un ulteriore punto di riferimento imprescindibile è rappresentato dal blog curato da Gabriele Del Grande, Fortress Europe, consultabile all'indirizzo internet: <http://fortresseurope.blogspot.com>.

<sup>27</sup> Livio Pepino inserisce due versioni leggermente diverse del passaggio sopra citato in due diversi saggi: quello che si cita qui è costituito, come indicato nel riferimento bibliografico, dall'integrazione o 'somma' di entrambe le versioni.

<sup>28</sup> Per un'efficace sintesi e rassegna delle principali, si veda Zolo (2008).

<sup>29</sup> Per l'approfondimento degli effetti di tale fenomeno rispetto alla realizzazione dei servizi destinati ai minori stranieri non accompagnati, si veda Petti (2004).

sociale' rispetto alla scarsità dei beni e dei servizi sociali disponibili e rispetto alla concorrenza rappresentata, nella fruizione di essi, dalla popolazione straniera residente o di recente ingresso negli Stati nazionali.

Anche rispetto a questo insieme di questioni politico-sociali connesse ai fenomeni migratori, dunque, il processo di securitizzazione induce la messa in opera di discorsi e pratiche difensive e discriminatorie, che puntano l'attenzione, in un contesto di aumentata percezione del rischio e dell'insicurezza, sui 'costi' dell'immigrazione, per lo più sostenuti per la messa in opera di sistemi e strutture di contenimento che per la realizzazione di politiche e progetti di integrazione<sup>30</sup>, e non certo sulle 'risorse' che essa attiva e mette a disposizione dello Stato e della società<sup>31</sup>.

Infine, un terzo snodo problematico è costituito dal fatto che la securitizzazione della questione migratoria risulta estremamente funzionale alla sua declinazione in termini di *emergenza* perenne e smisurata, non prevenibile né comprensibile, alla quale bisogna reagire con immediatezza ed efficacia, e dunque con un margine ampio ed ampliabile di *discrezionalità*.

Emergenza alla quale si aspira a fornire una risposta difensiva e di 'contenimento del rischio', in grado di contemplare al massimo qualche misura di tipo umanitario, paternalistico o filantropico<sup>32</sup> ma nessuna declinata in termini di rispetto dei diritti degli immigrati, che può dunque 'permettersi', in nome dell'eccezionalità, di prescindere (o meglio di continuare a prescindere) dal rispetto della sicurezza *del diritto* (Peces Barba Martínez, 1993), ovvero dei principi fondamentali degli ordinamenti giuridici e delle norme internazionali e nazionali in materia di diritti umani, e dunque *anche* degli immigrati.

---

<sup>30</sup> Reperire dati certi in merito alle spese sostenute per il 'contrasto' all'immigrazione è estremamente difficoltoso. Da quanto riportato dal Dossier Caritas/Migrantes del 2005, ad esempio, i dati forniti dal Ministero degli Interni indicano che la spesa pubblica del 2004 per l'inserimento degli immigrati 'regolari' è stata in Italia di 29 milioni di euro, contro i 115 utilizzati per contrastare l'immigrazione 'irregolare'. Di questi ultimi il 92% è stato destinato alle attività dei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (Colombo – Sciortino, 2004, p. 48), ora denominati Centri di Identificazione ed Espulsione. Dai dati riportati nella legge 94/2009 si ricava che un totale di 239 milioni e 250mila euro è stato destinato alla costruzione e ristrutturazione dei Centri di Identificazione ed Espulsione, ai quali si aggiungono i fondi stanziati per l'esecuzione delle espulsioni e per la sanzione del reato di ingresso e soggiorno illegale sul territorio, introdotto dalla nuova legge, per un totale di complessivi 287milioni e 618mila euro per le sole azioni repressive e contenitive. Per un'analisi approfondita degli enormi costi del 'controllo' e una comparazione rispetto ai più efficaci e contenuti costi dell'integrazione', si veda Rastello (2010).

<sup>31</sup> In tal senso è interessante evidenziare come, secondo lo Studio realizzato nel 2006 da Miguel Sebastián, Director della Oficina Económica del Presidente del Gobierno, la popolazione immigrata abbia contribuito, nel periodo 2000-2005, quasi per il 50% all'incremento del PIL nazionale spagnolo (Sebastián, 2006, p. 21). Nello stesso senso, il Dossier Caritas/Migrantes evidenzia come nel 2009 gli immigrati abbiano contribuito al PIL nazionale italiano per l'11%, come abbiano versato, in termini di contributi previdenziali, alle casse pubbliche più di quanto ricevano come prestazioni e servizi sociali e come contribuiscano a un parziale riequilibrio demografico della popolazione italiana: secondo un calcolo compiuto da Eurostat, infatti, se si riuscisse a realizzare una politica di 'immigrazione zero', come auspicato da molti, l'Italia in 50 anni perderebbe circa un sesto della sua popolazione (Caritas/Migrantes, 2010, p. 12).

<sup>32</sup> Sulle complesse questioni connesse alle politiche 'umanitarie', si veda Slim (2001).

Più che proporre una riflessione sulla natura eccezionale o storicamente leggibile in termini di normalità ciclica degli attuali fenomeni migratori<sup>33</sup>, è utile qui evidenziare come, nuovamente, la prospettiva securitaria consenta, in particolar modo se declinata in termini emergenziali, di alimentare il perverso meccanismo in virtù del quale, di fronte alle minacce alla sicurezza dei *cittadini/nazionali* poste dagli *immigrati*, gli *Stati preventivi* sono chiamati a intervenire in modo 'rassicurante' e 'visibile', non certo impegnandosi nella strutturazione, realmente preventiva, di politiche *dell'immigrazione* coerenti, consapevoli e di lungo respiro, basate sulla predisposizione di meccanismi di ingresso sul territorio, di accesso al mercato di lavoro e di partecipazione alla vita sociale e politica realmente accessibili e percorribili, che di fatto consentirebbero di ridurre l'emergenzialità, di contrastare la marginalizzazione sociale e il detestabile commercio sul quale proliferano l'industria dei trafficanti di uomini e l'economia sommersa delle società europee (e dunque di promuovere la sicurezza *di tutti gli individui*), ma piuttosto nella definizione di politiche che tentano solo di 'respingere' e 'contenere' gli immigrati, e non sono in grado o non sono intenzionate a tentare nessuna comprensione o analisi dei fenomeni migratori e delle loro cause.

E che, soprattutto, in nome della (presunta) emergenza possono permettersi di non riconoscere gli immigrati in quanto *persone* 'portatrici' di bisogni e di diritti, ma possono continuare trattarli come *nemici*, possono continuare a costringerli all'irregolarità e all'invisibilità, possono continuare ad alimentare il circolo vizioso tra la loro criminalizzazione *presunta* e *indotta* e il loro divenire una riserva di impiego per la criminalità *reale*.

Senza alcuna consapevolezza del fatto che le "migrazioni, da regioni vicine o lontane, sono una componente integrale della storia europea" (Sassen, 1999, p. 150), sono un fenomeno complesso, diversificato, plurale e allo stesso tempo strutturale, sistemico e in grado di creare una vera e propria "ricollocazione del mondo" (*desplazamiento del mundo*) (De Lucas, 2003, p. 14).

Senza alcuna considerazione, se non meramente retorica, del fatto che, nell'epoca dei diritti umani, "i diritti viaggiano *con* le persone, non fermandosi alle frontiere" (Giolo-Pifferi, 2009, p. 14).

### **I minori stranieri non accompagnati in Italia e Spagna: tra tutela e 'smaltimento'**

Quali siano alcune delle conseguenze del processo di securitizzazione sopra descritto diventa drammaticamente evidente non appena si consideri le condizioni nelle quali vengono a trovarsi, nelle diverse fasi del loro processo migratorio, i minori stranieri non accompagnati<sup>34</sup> che decidono di intraprendere il loro viaggio verso Italia e Spagna.

<sup>33</sup> Per una breve analisi delle principali tendenze e analisi proposte al riguardo, si vedano Caruso (2000), Hansen (1999) e, in particolare, Sassen (1999).

<sup>34</sup> A partire dalla definizione di minori non accompagnati contenuta nell'art. 1 della Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997, la Spagna non ha introdotto nessuna definizione specifica nella propria legislazione e considera *menor extranjero no acompañado* (MENA) "il cittadino di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giunge nel territorio degli Stati membri non accompagnato da un adulto per esso responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per esso responsabile, o il minore rimasto senza accompagnamento successivamente al suo ingresso nel territorio". In Italia, a partire dal riferimento alla medesima Risoluzione, è stata invece

La considerazione della condizione e dei drammatici rischi ai quali sono esposti questi minori consente infatti di verificare la criminalità, la cecità, l'inefficacia e l'inefficienza delle politiche migratorie 'securitizzate' e la loro incapacità di garantire, nonostante le retoriche e il proclamato rispetto dei diritti umani, la loro tutela e protezione e il rispetto dei diritti dei quali essi sono titolari, sulla base di quanto sancito non solo dalle singole normative nazionali ma anche dalle principali convenzioni internazionali, in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia del 1989, ratificata da tutti gli Stati europei, e dalle direttive e risoluzioni europee in materia di immigrazione e asilo che contemplano l'adozione di speciali misure di protezione destinate ai minori migranti <sup>35</sup>.

Per quanto l'emigrazione minorile non sia un fenomeno storicamente nuovo, essa ha infatti assunto, negli ultimi anni, tratti peculiari e rilevanti, sia dal punto di vista quantitativo, poiché il numero dei minori stranieri non accompagnati che fanno (o hanno fatto) ingresso nel territorio europeo è progressivamente cresciuto, anche se rimane estremamente difficile reperire dati certi al riguardo<sup>36</sup>, sia dal punto di vista qualitativo.

Dal punto di vista *qualitativo*, infatti, i minori stranieri non accompagnati sono portatori di più elementi di 'alterità': sono *minori*, e in quanto tali non possono essere trattati come gli adulti poiché sono titolari di specifici diritti<sup>37</sup>, tra i quali quello a non essere discriminati, ad essere adeguatamente protetti e tutelati dai rischi che potrebbero condizionare la loro vita e il loro sviluppo psico-fisico, ad avere pieno accesso all'educazione, a poter fruire di un livello di vita dignitoso, a godere del miglior stato di salute e a beneficiare dei servizi medici e di riabilitazione, ad esprimere la propria opinione, al rispetto della loro identità culturale e religiosa, ad essere protetti da ogni forma di violenza,

---

introdotta nella legislazione una definizione specifica, in base alla quale viene considerato come minore straniero non accompagnato (MSNA) "il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano" (art. 2, DPCM 535/1999).

<sup>35</sup> L'elenco completo e i testi delle direttive e risoluzioni nonché dei piani europei in materia di immigrazione e asilo adottati a livello europeo sono consultabili all'indirizzo internet: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/index\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm).

<sup>36</sup> Così come in merito ai dati relativi al numero di minori stranieri non accompagnati presenti complessivamente sul territorio europeo (rispetto ai quali si hanno dati relativi solo al numero di minori che hanno presentato richiesta di protezione internazionale, che rappresentano però solo una percentuale parziale rispetto al numero complessivo), anche nei contesti italiani e spagnolo il reperimento di dati omogenei, aggiornati e comparabili in merito alla presenza dei minori stranieri non accompagnati è parimenti difficoltoso. Secondo i dati (parziali) elaborati da European Migration Network – Spanish National Contact Point il numero di minori stranieri non accompagnati presenti al 31 dicembre 2008 in Spagna era pari a circa 5.158 minori, provenienti per la stragrande maggioranza da Marocco (69,9%), Mali (9,7%), Senegal (8,8%) e Algeria (2,7%), per maggiori dettagli si veda European Migration Network – Spanish National Contact Point (2009). Secondo i dati (parziali) elaborati da European Migration Network – Italian National Contact Point, il numero dei minori stranieri non accompagnati presenti al 31 dicembre 2008 in Italia era pari a circa 7.797 minori, la maggioranza dei quali proveniva da Marocco (15,3%), Egitto (13,7%), Albania (12,5%), Palestina (9,5%) e Afghanistan (8,5%), per maggiori dettagli si veda European Migration Network – Italian National Contact Point (2009).

<sup>37</sup> Per un'analisi dell'evoluzione storico-giuridica del concetto di diritti dei minori e dei contenuti ad essi attribuiti, si veda Furia (2009).

abuso e sfruttamento<sup>38</sup>; sono *non accompagnati*, ovvero privi di una figura genitoriale che li rappresenti e sia per essi responsabile, e dunque le istituzioni dei paesi ove vengono a trovarsi hanno il dovere di ‘prendersene cura’, adottando speciali misure di protezione e assistenza e garantendo la rappresentanza legale dei loro bisogni e delle loro opinioni<sup>39</sup>; ma sono anche *stranieri*, ovvero migranti e poi immigrati ‘dentro’ le nostre società occidentali. Sono dunque, allo stesso tempo, diversi e uguali ai migranti adulti.

Diversi non solo perché titolari di più cogenti diritti di protezione, tutela e *sicurezza*, ma anche perché, se adeguatamente accolti, possono essere, in virtù del loro essere individui in formazione e nel rispetto della/e loro cultura/e, “i veri protagonisti del processo di integrazione” (Petti, 2004, p. 42).

Uguali perché, come i migranti adulti, decidono di intraprendere il loro progetto migratorio sulla base di motivazioni diverse (fuga da guerre, persecuzioni o conflitti, fuga da contesti di estrema povertà, degrado, destrutturazione sociale alla ricerca di opportunità lavorative, attrazione per i modelli e gli stili di vita, reali o immaginati, rappresentati dalle società occidentali, volontà di realizzare un proprio progetto di vita<sup>40</sup>), spesso con l’appoggio e il sostegno economico delle loro famiglie, e perché, come i migranti adulti, sono consapevoli di rappresentare spesso l’unica opportunità di sussistenza per i loro familiari, sono portatori ‘della speranza delle loro famiglie’ e sono determinati a raggiungere il loro obiettivo.

Come i loro compagni adulti, dunque, questi fieri e determinati Davide affrontano le acque del *Mare Nostrum*, su barconi malconci e di fortuna o compiono lunghissimi ed estenuanti viaggi nascosti sotto i camion, nelle stive della navi o compiendo lunghi tratti a piedi<sup>41</sup>, ‘sfidando’ il colosso Golia per bussare alle porte della Fortezza Europa.

Come i loro compagni adulti, dunque, essi si muovono verso le coste e le frontiere dei paesi della Fortezza Europa e, dunque, per quanto interessa qui analizzare, spagnole o italiane.

Come i loro compagni adulti, infine, essi sono, in primo luogo, *nemici*. E dunque, come i loro compagni adulti, divengono oggetto delle politiche securitarie ‘preventive’ promosse da Italia e Spagna, in nome della ‘lotta

---

<sup>38</sup> Si vedano, rispettivamente, gli articoli 2, 6, 28, 29, 30, 32, 27, 23, 24, 39, 12, 13, 14, 15, 34, 35, 36 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia. Il testo della Convenzione è consultabile sul sito dell’Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, all’indirizzo internet: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>. Il Comitato sui diritti dell’infanzia, istituito dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia (art. 43), ha inoltre pubblicato un *General Comment* (n. 6) specificamente dedicato al “Trattamento dei minori separati dalle loro famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese di origine” (CRC/GC/2005/6). Il testo del *General Comment* è consultabile all’indirizzo internet: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>.

<sup>39</sup> Si vedano rispettivamente gli articoli 20, 22 e 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia.

<sup>40</sup> Sull’analisi più dettagliata dei *push/pull factors* che inducono i minori a intraprendere il loro progetto migratorio verso l’Italia e la Spagna, si veda Giovannetti (2008).

<sup>41</sup> Per avere anche solo una minima idea di quali siano i viaggi che compiono i migranti, adulti e minori, si raccomanda la lettura di alcuni libri, quali quello di Fabio Geda, *Nel mare non ci sono coccodrilli. Storia vera di Enaiatollah Akbari*, Baldini Castoldi Dalai Editore, 2010 o quelli di Gabriele del Grande, *Mamadou va a morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo* e *Il mare di mezzo. Al tempo dei respingimenti*, entrambi infinite edizioni, 2010 o, ancora, quello di Fabrizio Gatti, *Bilal*, Rizzoli, 2007, nonché la visione dei numerosi documentari dedicati a tali temi, tra i quali si segnala quello realizzato da Dagmawi Yimer dal titolo *Come un uomo sulla terra*.

all'immigrazione illegale' spesso richiamata nei discorsi politici, già nei principali paesi di transito/provenienza, attraverso la stipula di accordi bilaterali di 'cooperazione' sulla base dei quali i due paesi, in cambio di rilevanti contributi economici e di servizi, chiedono agli Stati di transito/provenienza con i quali stipulano gli accordi di garantire il controllo delle loro frontiere, in modo da impedire la partenza degli 'irregolari' verso le coste europee, e di collaborare al 'rimpatrio' e all'"accoglienza' degli 'irregolari' espulsi<sup>42</sup>.

Come i loro compagni adulti dunque anche i minori possono essere 'intercettati' prima della partenza dalle pattuglie di frontiera dei paesi di transito o provenienza che hanno sottoscritto accordi con l'Italia e la Spagna, o essere 'rimpatriati' verso di essi (respinti in alto mare o espulsi in violazione di numerose norme internazionali e nazionali<sup>43</sup>) dopo essere riusciti a raggiungere o ad avvicinarsi a Italia e Spagna.

Come i loro compagni adulti possono essere rinchiusi per mesi, se non anni, nei campi di detenzione istituiti, con il supporto economico dell'Italia e della Spagna, in alcuni dei paesi che 'collaborano' al controllo delle frontiere, in condizioni di assoluta violazione dei loro diritti, in centri di trattenimento (ovvero carceri) disumane, affollate, trovandosi spesso esposti, come gli adulti, ad abusi, violenze, torture di ogni tipo, come denunciato dalle principali organizzazioni e associazioni per i diritti umani (Human Rights Watch, Amnesty International, Save the Children, Unhcr, Fortress Europe).

Se miracolosamente riescono a far ingresso nel territorio italiano e spagnolo, i minori possono essere 'accolti' nel Centro di Primo Soccorso e Accoglienza attivo sull'isola di Lampedusa, nei centri di detenzione creati nelle *enclaves* di Ceuta e Melilla o nei Centri di emergenza istituiti sulle isole Canarie, in condizioni di reale rischio per la loro 'sicurezza' e per la tutela dei loro diritti<sup>44</sup>.

Infine, dopo aver 'superato' tutti questi sistemi di 'prevenzione', possono intraprendere un percorso di accoglienza, tutela e integrazione che dovrebbe consentire loro l'ottenimento di un titolo di soggiorno, l'accesso al sistema pubblico di istruzione e di formazione lavorativa, la tutela della salute e del benessere psico-fisico, il rispetto e la promozione della loro identità sociale e culturale e la protezione da fenomeni di abuso, violenza e sfruttamento, la cui effettiva realizzazione è sovente ostacolata, in entrambi i contesti nazionali,

---

<sup>42</sup> Per l'analisi degli accordi conclusi dall'Italia con Libia (attualmente sospeso dopo lo scoppio della crisi libica), Egitto e Tunisia e dalla Spagna con Algeria, Marocco, Mauritania, Gambia, Guinea-Conacry, Mali, Capo Verde, Niger, Nigeria Senegal, si vedano Rastello (2010), European Migration Network – Spanish National Contact Point (2009) e Save the children (2009d). La mappa dei centri di detenzione presenti nel continente africano è disponibile sul sito del Associazione *Migreurop*, che realizza report e indagini sulle violazioni dei diritti umani compiuti alle frontiere 'esterne' dell'Europa, all'indirizzo internet: <http://www.migreurop.org/rubrique266.html>.

<sup>43</sup> Per l'analisi del complesso di norme internazionali e nazionali, non ultime quelle sopra richiamate in materia di diritti dei minori, violate nel compimento delle operazioni di respingimento o espulsione di minori realizzate dalle autorità italiane, si veda Save the Children (2009d). Per l'analisi delle stesse problematiche in relazione alle attività realizzate dalle autorità spagnole, si veda Human Rights Watch (2002) e (2008).

<sup>44</sup> Sulle preoccupanti condizioni nelle quali vengono 'accolti' i minori presso questi centri, si vedano, per il contesto italiano: Save the Children (2009a), (2009b) e (2010), per il contesto spagnolo: Human Rights Watch (2007) e (2010).

dalla sovrapposizione tra norme relative all'immigrazione e norme relative alla tutela e alla protezione dei minori, dalla carenza di risorse disponibili e dalle lungaggini burocratiche, dalla frammentazione, sovrapposizione e dal mancato coordinamento tra competenze nazionali e competenze locali, dalla disomogeneità delle prassi e procedure a livello locale<sup>45</sup>. Ovvero dal fatto che le politiche *per l'immigrazione* sono attività residuali e spesso faticosamente definite e realizzate negli Stati di prevenzione, che molto di più investono nelle politiche *dell'immigrazione*.

Volendo analizzare la questione secondo i contenuti e le logiche proprie del discorso securitario sopra descritto è dunque lecito chiedersi: quale sicurezza dello Stato e dei *cittadini/nazionali* può derivare dall'inefficace definizione di politiche che consentano il 'regolare' e sostenibile inserimento delle migliaia di *persone* (adulti e minori) che comunque riescono a superare le (e a sopravvivere alle) diverse frontiere 'preventive' erette contro di loro e giungono 'dentro' le società europee?

Il caso dei minori immigrati è dunque significativamente, e drammaticamente, esemplificativo non solo perché rappresenta un indice molto evidente del livello di legittimità, efficacia e 'sicurezza' delle misure predisposte per contenere e respingere l'immigrazione, ma anche perché essi rappresentano un esempio vivente della schizofrenia delle società e dei governi occidentali, che discutono di diritti umani, integrazione, multiculturalismo, interculturalità e 'dialogo tra civiltà', che si sono impegnati a rispettare i diritti dei minori sanciti nelle convenzioni internazionali e regionali, che nell'approvazione del Programma di Stoccolma, significativamente intitolato "*An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*", affermano che

The strengthening of border controls should not prevent access to protection systems by those persons entitled to benefit from them, and especially people and groups that are in vulnerable situations. In this regard, priority will be given to those in need of international protection and to the reception of unaccompanied minors (par. 5.1).

O che nell'Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014), approvato dalla Commissione Europea il 6 maggio 2010, affermano che "It is fundamental to ensure that any child needing protection receives it and that, regardless of their immigration status, citizenship or background, all children are treated as children first and foremost" (par. 1), ma poi promuovono discorsi, pratiche e apparati securitari volti a 'prevenire', sin dall'origine e con ogni mezzo per quanto *di eccezione*, l'ingresso entro i loro confini e a promuovere lo 'smaltimento' delle migliaia di minori, così come degli adulti, che provano a fare ingresso nella *open and secure* Europa.

Non comprendendo (o non volendo comprendere) che, come evidenziato anche dai recenti flussi di migranti in fuga dai paesi nordafricani in rivolta, i fenomeni migratori non si fermeranno davanti ad alcun tipo di frontiera e che, per ricorrere all'espressione utilizzata da Etienne Balibar, i migranti sono "i mediatori del futuro per eccellenza" (Balibar, 1997, p. 5).

<sup>45</sup> Su questi aspetti, si vedano Giovannetti (2008), European Migration Network – Italian National Contact Point (2009), European Migration Network – Spanish National Contact Point (2009), Committee on the rights of the child (2010), Save the Children (2009c), Rozzi (2008), Furia – Gallizia (2010).

### Bibliografia

- AGAMBEN, Giorgio. *Stato di eccezione*. Torino, Bollati Boringhieri, 2008.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "I diritti degli stranieri in Spagna". *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II/2003. (pp. 662-677).
- BALIBAR, Etienne. *Democratizzare le frontiere*. Testo della conferenza svoltasi a Firenze il 5 maggio 1997, [http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_Balibar\\_-\\_Democratizzare\\_le\\_frontiere\\_03.2\\_Nouveaux\\_rols\\_des\\_etats\\_et\\_democratisation\\_du\\_territoire\\_-2.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_Balibar_-_Democratizzare_le_frontiere_03.2_Nouveaux_rols_des_etats_et_democratisation_du_territoire_-2.pdf) (data di accesso: 27/02/2011).
- BENIGNO, Francesco - SCUCCIMARRA, Luca (a cura di). *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*. Roma, Viella, 2007.
- BONETTI, Paolo. *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*. Bologna, il Mulino, 2006.
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. "Funcionalidad de la construcción de los migrantes como sujetos de riesgo en el sistema penal español Derecho Penal del Enemigo, gestión de la exclusión e inclusión subordinada". *Jura Gentium*. Rivista di filosofia del diritto internazionale e di politica globale, V/2009, 1. <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/migrant/brandari.htm#22> (data di accesso: 23/01/2011).
- CARITAS/MIGRANTES. *Immigrazione – Dossier Statistico 2005*. Roma, Idos, 2005.
- CARITAS/MIGRANTES. *Immigrazione – Dossier Statistico 2010*. Roma, Idos, 2010.
- CARUSO, Bruno. *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno Mercato?*, 2000, <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf> (data di accesso: 23/02/2011).
- COLOMBO, Asher – SCIORTINO, Giuseppe. *Gli immigrati in Italia. Assimilati od esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*. Bologna, il Mulino, 2004.
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. *Consideration of Reports submitted by States Parties under article 44 of the Convention - Concluding Observations: Spain*, 29 settembre 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs55.htm> (data di accesso: 25/02/2011).
- COSTA-LASCOUX, Jacqueline. *Sujet, national ou citoyen?, Regards sur l'actualité, La documentation française*, Paris, 183, juillet-août 1992, pp. 7-16.
- COTTA, Sergio. *Il pensiero politico di Montesquieu*. Roma-Bari, Laterza, 1995.
- DE LUCAS, Javier. "Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come «res politica»: diritti, cittadinanza, sovranità". *Teoria politica*, 2-3/2003. (pp. 13-43).
- DENNINGER, Erhard. *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in DENNINGER, Erhard *Diritti dell'uomo e legge fondamentale* (a cura di e con saggio introduttivo di AMIRANTE, Carlo). Torino, Giappichelli, 1998.
- DILLON, Michael. *Politics of Security*. London, Routledge, 1996.

- DIRITTO, IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA, XI, 4-2009 (numero dedicato all'analisi della Legge 15 luglio 2009, n. 94).
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK – ITALIAN NATIONAL CONTACT POINT. *Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and Reception, Return and Integration Policies. Analysis of the Italian Case For a Comparative Study*, Rome, 2009. [http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2F0CC14C0CF4E5D84605546884548D5A?entryTitle=05\\_Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of, UNACCOMPANIED MINORS](http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2F0CC14C0CF4E5D84605546884548D5A?entryTitle=05_Reception,ReturnandIntegrationPoliciesfor,andnumbersof,UNACCOMPANIEDMINORS) (data di consultazione: 14/12/2010).
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK – SPANISH NATIONAL CONTACT POINT. *Policies on reception, return and integration arrangements for unaccompanied foreign minors*. Madrid, 2009, [http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2F0CC14C0CF4E5D84605546884548D5A?entryTitle=05\\_Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of, UNACCOMPANIED MINORS](http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2F0CC14C0CF4E5D84605546884548D5A?entryTitle=05_Reception,ReturnandIntegrationPoliciesfor,andnumbersof,UNACCOMPANIEDMINORS) (data di accesso: 14/12/2010).
- FERRAJOLI, Luigi. *La sovranità nel mondo moderno*. Roma-Bari, Laterza, 1997.
- FOUCAULT, Michel. *La strategia dell'accerchiamento. Conversazioni e interventi 1975-1984* (a cura di VACCARO, Salvo e con una postfazione di SENELLART, Michel). Palermo, duepunti edizioni, 2009.
- FURIA, Annalisa. *Diritti (dei) minori. Evoluzione storica e prospettive*, in PANAINO, Antonio (a cura di). *La tutela dei diritti umani: modelli e ideologie a confronto*. Milano, Mimesis, 2009. (pp. 55-66).
- FURIA, Annalisa – GALLIZIA, Gabriella. *Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children in Europe*, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III, <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html> (data di accesso: 23/09/2010).
- GIOLO, Orsetta – PIFFERI, Michele (a cura di). *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*. Torino, Giappichelli, 2009.
- GIOLO, Orsetta. *La ragioni (non sufficienti) dell'esclusione. Un approccio teorico-generale al diritto dell'immigrazione*, GIOLO, Orsetta – PIFFERI, Michele (a cura di). *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*. Torino, Giappichelli, 2009. (pp. 79-109).
- GIOVANNETTI, Monia. *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati*. Bologna, il Mulino, 2007.
- GIUPPONI, Tommaso Filippo. *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*. Intervento al Seminario pubblico *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali*, tenutosi il 26 settembre 2007 presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Ferrara). (pp. 1-24). [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0043\\_giupponi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0043_giupponi.pdf) (data di accesso: 4/02/2011).
- HANSEN, Randall. "Migration, citizenship and race in Europe: between incorporation and exclusion". *European Journal of Political Research*, 35, 4/1999. (pp. 415-444).
- HOBBS, Thomas. *Leviatano*, a cura di PACCHI, Arrigo. Roma-Bari, Laterza, 2000.

- HUMAN RIGHTS WATCH. *Nowhere to Turn: State Abuses of Unaccompanied Migrant Children by Spain and Morocco*, 2002. [www.hrw.org/reports/2002/spain-morocco](http://www.hrw.org/reports/2002/spain-morocco). (data di accesso: 14/12/2010).
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Unwelcome Responsibilities: Spain's Failure to Protect the Rights of Unaccompanied Migrant Children in the Canary Islands*, 2007, [www.hrw.org/reports/2007/spain0707/](http://www.hrw.org/reports/2007/spain0707/) (data di accesso: 14/12/2010).
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Return at Any Cost. Spain's Push to Repatriate Unaccompanied Children in the Absence of Safeguards*. New York, Human Rights Watch, 2008. <http://www.hrw.org/en/reports/2008/10/17/returns-any-cost-0>. (data di accesso: 14/12/2010).
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Eternal emergency. No End to Unaccompanied Migrant Children's Institutionalization in Canary Islands Emergency Centers*. New York, Human Rights Watch, 2010, <http://www.hrw.org/node/90993>. (data di accesso: 14/12/2010).
- HUYSMANS, Jeff "Security! What do you Mean? From Concept to Thick Signifier", *European Journal of International Relations*, Standing Group on International Relations (SGIR) of the European Consortium for Political Research, 4/2, 1998. (pp. 226-255).
- LOCKE, John. *Il secondo trattato sul governo*, introduzione di MAGRI, Tito. Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1998.
- MATTEUCCI, Nicola. *Lo Stato modeno. Lessico e percorsi*, Bologna, il Mulino, 1993.
- NATOLI, Salvatore. *La verità in gioco. Scritti su Foucault*. Milano, Feltrinelli, 2005.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Teoria dei diritti fondamentali*. Milano, Giuffré, 1993.
- PEPINO, Livio. *Meccanismi di esclusione e diritto penale del nemico*. Relazione presentata al Convegno su "Il carcere tra reinserimento ed esclusione", Pisa, 1 marzo 2008. (pp. 1-15). <http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/liviopepino.pdf>. (data di accesso: 17/02/2011).
- PEPINO, Livio. "Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge 94/2009". *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XI, 4-2009, pp. 9-20.
- PETTI, Gabriella. *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*. Verona, ombre corte, 2004.
- RASTELLO, Luca. *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*. Roma-Bari, Laterza, 2010.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*. Paris, Edition du Seuil, 1992.
- ROZZI, Elena, "The situation of EU and non-EU separated children in Italy", *E-Migrinter*, 2/2008. (pp. 13-26). [http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008\\_02\\_013.pdf](http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008_02_013.pdf). (data di accesso: 14/12/2010).
- SANTORO, Emilio. *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in SANTORO, Emilio (a cura di). *Diritto come questione sociale*. Torino, Giappichelli, 2010, pp. 129-180.
- SASSEN, Saskia. *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*. Milano, Feltrinelli, 1999.
- SAVE THE CHILDREN - ITALIA, *Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa*. Roma, 2009(a),

- [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=28&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=28&id_category=16) (data di accesso: 14/12/2010).
- SAVE THE CHILDREN – ITALIA. *L'accoglienza dei minori via mare. Rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia*. Roma, 2009(b), [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=24&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=24&id_category=16) (data di accesso: 14/12/2010).
- SAVE THE CHILDREN – ITALIA. *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il future*. Roma, 2009(c), consultabile all'indirizzo internet: [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=24&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=24&id_category=16) (data di accesso: 14/12/2010).
- SAVE THE CHILDREN – ITALIA. *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*. Roma, 2009(d), [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=137&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=137&id_category=16) (data di accesso: 14/12/2010).
- SAVE THE CHILDREN – ITALIA. *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare in Sicilia, Puglia e Marche, III rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia - Progetto Praesidium V*. Roma, 2010, [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=130&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=130&id_category=16) (data di accesso: 14/12/2010).
- SEBÁSTIANO, Miguel. *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente del Gobierno, Madrid, 15 de noviembre de 2006, [http://www.ucm.es/info/ecap2/mulas\\_carlos/economia\\_laboral/Tema6bis-MovilidadInmigracionEspanaOEP.pdf](http://www.ucm.es/info/ecap2/mulas_carlos/economia_laboral/Tema6bis-MovilidadInmigracionEspanaOEP.pdf) (data di accesso: 26/01/2011).
- SENELLART, Michel. "Etat moderne et sécurité: une perspective historique". *Cosmopolis*, Dipartimento di Filosofia, Linguistica e Letterature dell'Università di Perugia, III/2, 2008. (pp. 1-5). (data di accesso: 4/02/2011)
- SLIM, Hugo. *Not Philanthropy But Rights . Rights-Based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy in War*, 2001, paper consultabile all'indirizzo internet: [http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/slim\\_new.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/slim_new.pdf). (data di accesso: 23/09/2010).
- VIOTTI, Federico. *Sviluppi della legislazione spagnola sull'immigrazione*, 2009, paper disponibile sul sito del Dipartimento virtuale di Studi Politici e Sociali dell'Università di Torino. (pp. 1-13). [http://www.dotduepuntozero.org/attachments/144\\_Immigrazione%20Spagna.doc](http://www.dotduepuntozero.org/attachments/144_Immigrazione%20Spagna.doc). (data di accesso: 14/02/2011).
- WÆVER, Ole – BUZAN, Barry – KELSTRUP, Morten – LEMAITRE, Pierre (eds). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London, Pinters Publishers, 1993.
- WEIL, Patrick - HANSEN, Randall (sous la direction de). *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La decouverte, 1999.
- ZOLO, Danilo. "La riduzione della paura". *Cosmopolis*, Dipartimento di Filosofia, Linguistica e Letterature dell'Università di Perugia, III/2, 2008, pp. 1-5. <http://www.cosmopolisonline.it/20081215/zolo.php> (data di accesso: 4/02/2011).

**Annalisa Furia**

Attualmente è assegnista di ricerca in Storia del pensiero politico presso il Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna. Ha pubblicato volumi e saggi dedicati allo studio del pensiero politico rivoluzionario e all'approfondimento di alcuni concetti chiave della teoria politica (cittadino e cittadinanza, diritti umani, capacità, sicurezza e sviluppo umano). Dal 2008 collabora con la ong Defence for Children International per la realizzazione di progetti e programmi a tutela dei diritti dei migranti e, in particolare, dei minori stranieri non accompagnati.

Contatto: [annalisa.furia@libero.it](mailto:annalisa.furia@libero.it)