



PER UNA POLITICA EUROPEA DI ASILO, ACCOGLIENZA E IMMIGRAZIONE

A CURA DI

DAVIDE RIGALLO, ALFONSO SABATINO, GIULIANA TURRONI

**PER UNA POLITICA EUROPEA DI ASILO,
ACCOGLIENZA E IMMIGRAZIONE**

A cura di Davide Rigallo, Alfonso Sabatino, Giuliana Turroni

In copertina:
Porta di Lampedusa - Porta d'Europa di Mimmo Paladino

Stampato dal Consiglio regionale del Piemonte
Torino, giugno 2015

INDICE

INTRODUZIONE	5
Mauro Laus	
PARTE I - CONTRIBUTI	7
1. Le Migrazioni nella dimensione europea, nazionale e regionale	9
<i>Diritti fondamentali e migrazioni</i>	11
Luciano Scagliotti	
<i>Una politica europea di immigrazione, inclusione, cittadinanza</i>	15
Alfonso Sabatino	
<i>Gli stranieri in Piemonte: presenza, opportunità di inserimento, dinamiche occupazionali</i>	33
Enrico Allasino	
<i>Politiche delle migrazioni e strategie di mediazione interculturale</i>	37
Lahcen Aalla	
2. Politiche delle migrazioni e politiche dei diritti: le difficili risposte dell'Europa	47
<i>L'Europa dei diritti alla prova dell'immigrazione</i>	49
Giuliana Turrone	
<i>Migrazioni di profughi e cooperazione internazionale: la sfida dei "paesi fragili"</i>	61
Davide Rigallo	
<i>Una politica di unificazione europea per una difesa europea al di là della guerra</i>	67
Sergio Pistone	
3. Migrazioni nella dimensione globale contemporanea e nella memoria storica	73
<i>Mediterraneo e America Latina: l'immigrazione nel processo di globalizzazione neoliberista</i>	75
Fulvio Ferrario	
<i>Appunti su esperienze di mediazione interculturale nel campo della cooperazione allo sviluppo</i>	89
Lahcen Aalla	
<i>Fenomeni migratori e archivi storici digitali: il valore delle nuove tecnologie</i>	93
Alessandra Bari	

PARTE II - DOCUMENTI DI INDIRIZZO POLITICO (2014 - 2015)	97
<i>Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione</i>	99
Documento a cura di: Federazione regionale piemontese dell'AICCRE, Coordinamento Comuni per la Pace della provincia di Torino (Co.Co.Pa.), Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE), Movimento Federalista Europeo (MFE). Approvato dal Consiglio nazionale dell'AICCRE, Roma, 28 aprile 2014.	
<i>Immigrazione, asilo e cooperazione: indirizzi strategici del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014</i>	115
Davide Rigallo	
<i>Perché il Mediterraneo non divenga il cimitero dell'Europa</i>	117
Alfonso Sabatino e Davide Rigallo	
<i>Risoluzione sulle stragi di profughi nel Mediterraneo</i>	119
Risoluzione approvata dal Direttivo della Federazione regionale piemontese dell'AICCRE, Torino, 23 aprile 2015	
<i>Osservazioni sull'Agenda sull'immigrazione approvata dalla Commissione Europea (13.05.2015)</i>	122
Davide Rigallo	

INTRODUZIONE

Nella fase storica che stiamo attraversando, la crescente immigrazione dai paesi terzi verso l'Europa costituisce, senza dubbio, una delle urgenze maggiori cui l'Unione europea e gli Stati che la compongono sono chiamati a dare risposte rapide e concrete. Si tratta di una sfida certamente complessa ma, al tempo stesso, non procrastinabile, che rimanda alla necessità di definire presto un'autentica politica comune europea di asilo, accoglienza e immigrazione, in grado di operare efficacemente in un quadro di diritti della persona, secondo i principi affermati dalla *Carta fondamentale dei diritti dell'UE* (2001) e secondo lo spirito più profondo della coscienza europea.

La scelta del titolo per questa raccolta di saggi non poteva, dunque, essere diversa: *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*. La sua redazione è il frutto dell'impegno che la Federazione regionale piemontese dell'AICCRE ha svolto in oltre due anni di lavoro, in collaborazione con la Consulta Europea del Consiglio regionale del Piemonte, il Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE), il Coordinamento Comuni per la Pace della provincia di Torino (COCOPA) e il Movimento Federalista Europeo (MFE). Un lavoro nato in seguito all'incontro pubblico che l'allora commissaria europea per gli Affari interni Cecilia Malmström ha tenuto a Torino nel febbraio 2013¹ e sviluppatosi con l'organizzazione di tre seminari presso il Consiglio regionale del Piemonte²; la costituzione di una Consulta nazionale AICCRE per i problemi dell'immigrazione affidata alla direzione della Federazione piemontese; la pubblicazione del documento di indirizzo politico *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, a cura della Federazione piemontese AICCRE, della Federazione AICCRE Abruzzo, del CIE, del Co.Co.Pa. e del MFE; la successiva approvazione del documento da parte della Direzione Nazionale AICCRE (Roma, 28 aprile 2014); la formazione di un gruppo di mediatori culturali e rappresentanti di comunità straniere che ha avuto modo di confrontarsi, in due successive occasioni, con l'assessore regionale alle Politiche per l'immigrazione, Cooperazione decentrata, Pari opportunità, Diritti civili, Monica Cerutti (22 ottobre e 13 novembre 2014).

La raccolta di contributi che presentiamo non costituisce soltanto un approfondimento e un allargamento delle analisi sul tema. Essa rappresenta, soprattutto, un primo contributo per aprire un dialogo con le istituzioni locali, nazionali ed europee, con le organizzazioni della società civile, con le forze politiche e sociali e con il mondo delle comunità immigrate.

Quello delle migrazioni è un fenomeno complesso, che richiede risposte articolate e conoscenze precise. Occorre distinguere bene le tipologie migratorie, individuare i soggetti deputati a intervenire per affrontarle, optare per l'approccio

¹ L'incontro si svolse il 20 febbraio 2013, nell'ambito dell'iniziativa UE *Dialogo con i cittadini*, presso il Teatro Regio di Torino.

² 24 maggio 2014, *Il diritto di asilo nell'Unione Europea*; 15 novembre 2014, *Il Global Approach come strumento per affrontare migrazioni, asilo e cooperazione*; 19 dicembre 2014, *Immigrazione: Europa fortezza o casa comune?*

più idoneo. Nel mondo globalizzato non è più pensabile di operare con strategie unilaterali e di corto raggio: al contrario, le migrazioni vanno affrontate coordinando, a livello europeo, politica interna e politica estera, integrando asilo e accoglienza con cooperazione internazionale, stabilendo strategie condivise con l'ONU e con gli altri organismi sovranazionali (Unione Africana, Lega Araba, ecc.). È necessario prendere coscienza che i grandi flussi di profughi, cui stiamo assistendo, hanno una dimensione mondiale e solo in questo orizzonte possono essere affrontati.

I recenti, tragici eventi che hanno visto la morte di centinaia di profughi nel Mediterraneo non sono che l'ultimo segmento di una tragedia assai più vasta, che si consuma per la maggior parte nei Paesi di partenza e di transito dei profughi e cui non si rivolge ancora sufficiente attenzione. Gli enti locali e regionali, su cui spesso ricade l'onere e il merito di rendere possibile l'accoglienza dei rifugiati e, in definitiva, la loro tutela umanitaria, debbono essere supportati, operativamente ed economicamente, in un quadro sempre più europeo, attivando progetti duraturi che valorizzino tutti i loro servizi. La loro funzione, infatti, non si limita a una semplice operatività di accoglienza, ma si sviluppa anche sul terreno dell'educazione, della formazione, della cooperazione decentrata, settore in cui si è distinta l'azione della Regione Piemonte nel passato. Agli enti locali e regionali va riconosciuto un ruolo imprescindibile nel coniugare diritti e solidarietà con i bisogni della cittadinanza, nel prevenire possibili conflitti e reazioni xenofobe, nell'accorciare le distanze tra cittadini e istituzioni su questi fenomeni.

Asilo, accoglienza, inclusione sociale e cittadinanza richiedono un potenziamento di strumenti chiave quali la mediazione culturale, le cui competenze e il cui sviluppo nelle realtà associative piemontesi costituiscono un patrimonio da non disperdere.

In questo quadro non certo semplice, la Federazione regionale piemontese dell'AICCRE intende proseguire il suo impegno sull'immigrazione, non solo approfondendo ulteriormente i diversi aspetti del tema, ma, soprattutto, svolgendo un ruolo di raccordo tra enti locali e regionali, da un lato, e istituzioni nazionali ed europee, dall'altro lato.

Mauro Laus

Presidente del Consiglio regionale del Piemonte
Presidente della Federazione piemontese AICCRE

PARTE I

CONTRIBUTI

1.

Le migrazioni nella dimensione europea, nazionale e regionale

DIRITTI FONDAMENTALI E MIGRAZIONI

Luciano Scagliotti

Presidente Centro d'Iniziativa per l'Europa del Piemonte

Diritto alla vita. Divieto di tortura. Diritto di lasciare un Paese. Divieto di discriminazione. Libertà di circolazione. Diritto all'integrità fisica. Diritto alla salute. Diritto a una nazionalità. Libertà di opinione e di espressione. Libertà religiosa. Diritto d'asilo. Libertà personale. Diritto a vivere in famiglia. Diritto all'istruzione. Divieto di estreme forme di sfruttamento e di schiavitù. Non è la citazione disordinata di articoli di Convenzioni internazionali e Carte costituzionali: è un parziale elenco di diritti e libertà della cui violazione soffrono donne e uomini, bambine e bambini che hanno una sola cosa in comune: sono migranti.

Quando parliamo di diritti fondamentali dei migranti nell'Unione europea la nostra attenzione si concentra, quasi in modo istintivo, sulle libertà e i diritti che sono riconosciuti, e spesso però non effettivamente garantiti, ai residenti che non siano cittadini europei. È comprensibile e necessario; tuttavia corrisponde a una visione ristretta del ruolo, dei compiti e degli obblighi dell'Ue e a una certa confusione su che cosa significhi un "approccio basato sui diritti" nei confronti dell'immigrazione da paesi terzi.

I due decenni trascorsi hanno visto la sostanziale trasformazione di paesi come il nostro da origine in destinazione dei flussi migratori. Altri paesi, pur di più lunga tradizione come terre d'accoglienza per gli immigrati, hanno faticosamente assunto e riconosciuto la consapevolezza d'esser tali: è accaduto, con tempi, modalità e implicazioni diverse, in Germania, Svezia, nella stessa Francia. Nonostante questo, il fenomeno delle migrazioni è stato per lungo tempo osservato solo in una dimensione assai parziale nello spazio e nel tempo: soltanto per lo spicchio del flusso migratorio globale che si dirige verso i nostri paesi, largamente minoritario come è ormai noto; soltanto per quel tratto di percorso che conduce dall'ultimo luogo di partenza, sia esso la Libia, la Turchia o l'Ucraina, alle frontiere esterne dell'Europa. Nel corso dell'ultimo lustro, anche per effetto dell'incremento significativo dei movimenti migratori determinato dalla ripetute crisi politiche, economiche, sociali e ambientali che hanno percorso il pianeta e in modo particolare il Nord Africa e il Vicino Oriente, l'orizzonte si è ampliato nella nostra consapevolezza.

In modo ancora parziale e confuso è apparso con evidenza che ad accogliere migranti, specie profughi, sfollati, rifugiati e potenziali o attuali richiedenti asilo, sono innanzitutto i paesi del sud del mondo: si pensi al Libano, paese di quattro milioni di abitanti che ospita oltre un milione di rifugiati siriani. Allo stesso tempo l'attenzione, pur non sempre positivamente connotata, dei media verso il racconto dei viaggi affrontati dai migranti per raggiungere l'Europa ha diffuso la conoscenza

di quanto più lungo sia il loro percorso rispetto all'attraversamento dell'ultimo braccio di mare o dell'ultima frontiera di terra. Queste maggiori conoscenze e consapevolezza dovrebbero indurci ad allargare, coerentemente, anche la nostra intelligenza di che cosa sia e da dove e quando debba iniziare "l'approccio basato sui diritti" e spingerci a comprendere quali domande ci pongano e quali politiche europee siano chiamate in causa.

In grandissima maggioranza le persone che affrontano la sfida della migrazione non scelgono liberamente di lasciare le loro case e i loro paesi, sono invece costrette a una decisione carica di rischi e di sofferenza: costrette dalla guerra, dalla fame, dalla devastazione dell'ambiente. Violazioni radicali dei loro diritti umani non intervengono solo durante il percorso: precedono invece la decisione e ne sono alla base. Donne, uomini, bambine e bambini partono perché sono a rischio le loro vite e la loro integrità fisica; perché il pericolo di essere ingiustamente privati della libertà e di subire tortura e trattamenti inumani è attuale e tragicamente quotidiano; perché è cancellato nei fatti il diritto alla tutela della loro salute. Spesso alla radice di così vasti e profondi abusi è la negazione di libertà fondamentali: la libertà di professare e praticare una religione, di avere ed esprimere opinioni politiche o d'altro genere, ad esempio. Oppure l'assenza di tutele contro discriminazioni e odi fondati sul genere o sull'appartenenza etnica, sull'orientamento sessuale o su caratteristiche genetiche. Per non dire, come è tragica cronaca d'ogni giorno, del diritto dei minori e delle donne a ricevere la migliore istruzione possibile. Si può essere costretti a scegliere tra morte e fuga perché si è cristiani o musulmani; perché si va a scuola o si è albinici; perché, semplicemente, si è donne o bambine.

Neppure fuggire è facile. Occorre innanzitutto uscire dal paese in cui ci si trova e questo significa spesso dover affrontare due problemi diversi ma interagenti: attraversare la frontiera e avere il denaro necessario per il viaggio. È facilmente intuibile che chi fugge perché a rischio di vita o perseguitato non possa semplicemente ottenere un passaporto e presentarsi a un valico; ma anche chi espatria per ragioni economiche o d'altro genere è soggetto all'arbitrio di chi controlla le frontiere o rilascia documenti e visti – e la traduzione pratica è la necessità di ricorrere alla corruzione, cioè a pagare per esercitare un diritto, quello di lasciare qualsiasi paese, che è riconosciuto a ogni essere umano ma assai difficilmente esigibile. L'altra via è uscire "illegalmente"; e in questo caso aumenta la difficoltà di procurarsi il denaro necessario al viaggio, poiché il traffico o il contrabbando di esseri umani seguono le leggi di mercato: maggiori le difficoltà e i rischi, maggiori i prezzi. La combinazione di questi (e altri) fattori risulta in ulteriori abusi contro i diritti fondamentali: le persone costrette ad abbandonare i loro paesi sono costrette anche ad abbandonare i loro beni, pochi o tanti, e le loro famiglie e affidarsi a reti criminali, e non fa differenza se siano composte di pubblici ufficiali, di meri trafficanti o, caso più frequente, di appartenenti ad entrambi gli ambienti. Reti criminali che non esitano a rinchiudere gli aspiranti migranti in autentiche prigioni né a ricorrere ad abusi fisici, dalle percosse allo

stupro, in cambio della speranza di fuga. Gli stessi abusi, lo sappiamo, si ripetono durante l'intero percorso, lunghissimo e incerto, fino alle frontiere europee.

Quando e se i migranti raggiungono l'ultima tappa, prima del viaggio finale per mare o via terra, i loro diritti fondamentali affrontano ancora gli stessi rischi. Una parte importante della politica eufemisticamente definita dall'UE e dai suoi Stati membri come "gestione" dei flussi migratori e cooperazione con i paesi di provenienza o di transito è costituita semplicemente dalla richiesta pressante e perfino ricattatoria a quei paesi di impedire, o almeno limitare, le partenze; attività peraltro attivamente svolta anche direttamente da paesi europei, Italia inclusa, attraverso le varie forme di pattugliamento congiunto delle frontiere sia di mare che di terra. C'è qui un nodo essenziale e mai risolto: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che tutti i paesi europei hanno sottoscritto, riconosce all'Art. 13 che "Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio". Formulazione che ha dato vita ad un ampio dibattito nei decenni trascorsi ma che non lascia dubbi su un punto: il diritto degli Stati a decidere chi possa o non possa entrare nel loro territorio non può mutarsi nel diritto di alcuno Stato a impedire l'uscita da un Paese. In pratica, si riproducono qui per i migranti le stesse difficoltà affrontate e gli stessi inaccettabili "rimedi" disponibili al momento della prima partenza.

L'ultima tappa del viaggio è, almeno per quanto riguarda l'Italia, forse la meglio conosciuta: sono i barconi che dalle coste della Libia e della Tunisia si dirigono verso le coste e le isole di Sicilia, Calabria, Puglia, talora Sardegna. Il rischio a cui sono qui esposti i diritti fondamentali sono fin troppo noti, dal diritto alla vita al diritto all'asilo, pur se ridottosi negli ultimi anni, con l'abbandono della nefasta politica dei respingimenti in mare. È però opportuno ricordare che quei rischi non scompaiono quando finalmente le persone raggiungono il suolo europeo in Italia, Francia, Spagna, Grecia o Polonia e Germania. La cosiddetta detenzione amministrativa nei CIE o simili istituzioni, i limiti ai ricongiungimenti familiari e all'accesso ai sistemi sanitari e di assicurazione sociale, al lavoro, all'istruzione, le discriminazioni: libertà e diritti fondamentali incontrano abusi significativi, diffusi e perfino legalizzati anche all'interno dell'Unione "fondata sul primato della legge e il rispetto dei Diritti umani".

Tutto questo ci dice che la visione delle politiche di e sull'immigrazione dell'Unione europea non può fossilizzarsi sulla contrapposizione tra buonismi presunti e cattivismi proclamati e il concetto di "approccio basato sui diritti" non può rassegnarsi alla miopia della pur necessaria e urgente tutela dei diritti fondamentali dei migranti all'interno dell'Ue. Occorre invece allargare lo sguardo da un lato alle ragioni profonde, economico-sociali, politiche, ambientali e culturali in cui si radicano le spinte alla migrazione e dall'altro alla esigenza non solo morale ma politica e financo economica di proteggere i diritti fondamentali lungo tutto il percorso migratorio, sottraendolo agli arbitri dei poteri e all'affarismo dei criminali. Per farlo è necessario che l'Unione europea trovi e dimostri una maggiore coerenza tra dimensione interna e dimensione esterna nella promozione

e tutela dei diritti fondamentali iscritti nella Carta di Nizza, ma questo non basta. Occorre che nelle scelte sulle politiche migratorie, dalla gestione dei flussi e degli accessi alle politiche di asilo fino alle politiche di integrazione e di coesione sociale siano coinvolte le istituzioni che governano non solo e anzi non tanto le politiche interne e di sicurezza ma le politiche di cooperazione e co-sviluppo e di vicinato così come quelle istituzionali (si pensi all'accesso alla cittadinanza europea), economiche e sociali, educative, contro le disuguaglianze e la povertà, le stesse politiche di allargamento e approfondimento dell'integrazione europea. Una sfida che, occorre esserne consapevoli, richiederebbe un vero Statuto federale dell'Unione; e forse anche per questo una sfida che davvero sarebbe necessario accettare e vincere.

UNA POLITICA EUROPEA DI IMMIGRAZIONE, INCLUSIONE E CITTADINANZA

Alfonso Sabatino

Segretario Federazione regionale piemontese AICCRE

L'Unione Europea ha un urgente bisogno di affrontare il nodo dell'immigrazione con una strategia unica in cui si combinino interventi di politica di asilo e di accoglienza con interventi di politica estera e di sicurezza integrati dalla cooperazione allo sviluppo. La posta in gioco è la difesa della nostra democrazia e delle tutele garantite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza) e di questo se n'è reso conto, parzialmente, anche il nuovo Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker che nel suo programma di legislatura si è impegnato per una politica dei diritti, di immigrazione inclusiva, di contrasto dei traffici illeciti.

Tuttavia, a distanza di mesi da tali enunciazioni programmatiche, i flussi in arrivo non si arrestano, il Mediterraneo assiste ripetutamente a nuove tragedie umane, la criminalità internazionale continua a gestire impunita le "rotte della speranza", il governo italiano chiede interventi urgenti dell'UE e dell'ONU e nel frattempo fa compiere alla marina militare esercitazioni dinanzi alle coste libiche. A ciò si aggiunge che, da parte di larghi settori della popolazione europea, si manifesta una crescente reazione nei confronti degli immigrati che alimenta la forza elettorale di movimenti politici xenofobi e populistici e che rischia di mettere in discussione il nostro sistema democratico e di tutela dei diritti umani. L'innesto nelle comunità storiche di nuova popolazione caratterizzata da povertà, abitudini private, credenze religiose, comportamenti sociali molto diversi crea numerose tensioni. Determina discriminazioni sociali e abbandono di quartieri e rottura di relazioni sociali comunitarie. Proprio per tali ragioni - la popolazione immigrata va in ogni modo inserita nel corpo sociale ospitante - occorre porre sotto controllo il fenomeno migratorio per renderlo sostenibile per l'Europa e per gli stessi migranti, da un lato, e contrastare le cause che incidono sulla sua origine e sulla gestione illecita dei traffici, dall'altro lato. Il compito non è da poco, ma non intervenire produce effetti contrari a quelli desiderati da chi si appella senza riserve all'imperativo della solidarietà e della tutela dei diritti umani. Non si possono accettare né accondiscendenze politico-giuridiche né atteggiamenti razzisti e coercitivi.

Occorre pertanto aprire una discussione approfondita sull'immigrazione, e sulle dovute risposte che devono essere impostate dall'UE e dagli Stati membri perché possa essere rispettato, innanzitutto, il diritto cosmopolitico di stabilimento e l'immigrazione possa rispondere in modo ordinato al fabbisogno di nuove energie umane da parte di un continente in calo demografico. La sfida deve permettere di salvaguardare il modello europeo, democratico e sociale, dati i cambiamenti strutturali, politici, economici e sociali, che sono in corso in Europa e nel mondo.

1. La dimensione del fenomeno migratorio e le reazioni sociali provocate

Dal 1990 a oggi i paesi europei hanno visto quasi triplicare la presenza di cittadini di altri paesi con il raddoppio della loro incidenza sul totale della popolazione. Infatti, se nel 1990 nei 12 paesi membri della Comunità Europea, gli immigrati ammontavano a 13 milioni, con un'incidenza del 3,5% sulla popolazione totale, al 1° gennaio 2013 il loro numero era salito a 33,5 milioni, con un'incidenza di quasi il 7% sempre sulla popolazione totale dell'UE a 27¹. L'aumento è anche dovuto ai ricongiungimenti familiari e ai figli di immigrati nati in Europa. Vale la pena di precisare, a questo punto, che con la definizione di immigrati si comprendono sia i cittadini di paesi UE residenti in un altro paese membro, sia i cittadini extra comunitari. Occorre poi aggiungere che la concentrazione della popolazione immigrata non è omogenea e si raccoglie nelle aree di maggiore benessere con impatto sulle strutture di assistenza ma anche sulle relazioni sociali. Non a caso alcuni governi hanno preso provvedimenti per frenare quello che viene chiamato il "welfare shopping", cioè l'ovvia preferenza degli immigrati di dirigersi verso i paesi che hanno le più generose politiche sociali o delle maggiori opportunità occupazionali. Inoltre, dato che le politiche di immigrazione sono di competenza degli Stati membri, sulla base del principio di sussidiarietà, ne consegue un rimbalzo di responsabilità tra governi nazionali, una caduta di spirito europeo, che alimenta la diffusione di partiti xenofobi e populistici e il rilancio del nazionalismo, con percentuali di consenso preoccupanti che pongono in crisi le forze politiche storiche dei rispettivi paesi: vedi il *Front Nationale* in Francia, l'*Ukip* nel Regno Unito, la *Lega Nord* e settori del *M5S* in Italia, ma si segnala anche un consenso crescente per *Alternative für Deutschland* e *Pegida* in Germania, dei *Democratici svedesi* a Stoccolma.

Infine, la reazione xenofoba e populista esce rafforzata da alcuni recenti drammatici episodi – vedi le stragi al Museo ebraico di Bruxelles, alla redazione di "Charlie Hebdo" e al supermercato kosher di Parigi – e, soprattutto, dalla partenza dall'Europa per il Medio Oriente di alcune migliaia di giovani immigrati di seconda generazione dove si sono arruolati nelle milizie dello Stato islamico e partecipano attivamente alle sue efferatezze.

Se certamente ci troviamo di fronte a una crisi identitaria di una larga fetta della popolazione europea che abbandona i valori democratici e umanitari che si credevano consolidati nel corso del lungo dopoguerra, sorprende che una crisi

¹ La popolazione extracomunitaria residente nei 27 Stati membri dell'UE al 1° gennaio 2013 ammontava a 20,4 milioni di persone, ai quali vanno aggiunti 13,7 milioni con la cittadinanza di un differente Stato membro determinando un totale di 34,1 milioni. Durante il 2012 sono stati registrati ingressi per 1,7 milioni di immigrati extracomunitari e per 1,7 milioni di immigrati comunitari con un incremento totale di 3,4 milioni di persone. Ciò evidenzia una crescita di oltre il 10% sull'anno precedente.

Fonte: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

identitaria speculare colpisca i giovani immigrati di seconda generazione che rifiutano il modello di società occidentale che i loro genitori hanno condiviso per anni, almeno formalmente. Rifiutano il modello culturale e sociale di provenienza trasmesso dalle loro famiglie di un islam moderato e poco praticato per abbracciare il fondamentalismo religioso e la pratica fanatica del terrorismo. In realtà la contraddizione è solo apparente e chiede necessariamente di essere sottolineata ma prima di questo è doveroso un altro chiarimento.

2. I cicli migratori in Europa

Data la complessità dei nodi in campo, occorre allora comprendere innanzitutto la dimensione e la natura del fenomeno che abbiamo di fronte e a tal fine può essere utile ricordare che dal dopoguerra a oggi possiamo considerare in Europa quattro cicli migratori che possono così essere sintetizzati:

a) Migrazioni dalle regioni dell'Europa meridionale verso i paesi del centro-nord Europa: ci si può riferire all'emigrazione proveniente dal Mezzogiorno, dalla Grecia, dalla penisola Iberica e anche dall'ex Jugoslavia a partire dagli anni cinquanta e sostanzialmente fino agli anni ottanta. Il flusso si è poi esaurito, a parte quello jugoslavo, con l'ingresso dei singoli paesi nella Comunità europea.

b) Migrazioni dai paesi dell'ex Patto di Varsavia e dell'ex URSS verso i paesi membri dell'Unione Europea dopo il crollo del muro di Berlino e nelle more dell'adesione di tali paesi all'UE. In questa fase, si colloca anche l'emigrazione dai paesi dell'ex Jugoslavia a causa del decennio di guerre interetniche. Per alcuni paesi di emigrazione oggi si assiste a un fenomeno di rientro dei precedenti flussi in uscita a seguito dell'affermazione dei processi di decollo locale (vedi Polonia).

c) Migrazioni dai paesi del terzo mondo (Filippine, India, Pakistan e Bangladesh, Africa, Egitto, Turchia, Maghreb e Africa occidentale, America latina), dagli anni settanta del secolo scorso (anche prima da parte dei paesi ex coloniali verso Francia, Regno Unito, Belgio, Olanda) al primo decennio del nuovo millennio, che hanno interessato tutti i paesi di destinazione dell'UE, anche quelli meridionali e balcanici fino a quel tempo fonte di migrazione.

d) Migrazioni dalle aree d'influenza islamica del Medio Oriente e dall'Africa (Nord Africa, Corno d'Africa, Sahel), con approdo sulle frontiere meridionali dell'Europa, soprattutto dopo le operazioni militari degli Stati Uniti in Afghanistan e in Iraq, successive all'11 settembre 2001, cui hanno fatto seguito la destabilizzazione della Siria e della Libia, la nascita dello Stato islamico e la diffusione dei movimenti fondamentalisti nel mondo arabo e africano.

La classificazione permette di comprendere la differenza del problema che abbiamo di fronte rispetto al passato e naturalmente di considerare i nuovi rapporti tra flussi migratori e contesti ospitanti. In parole povere, l'ultimo ciclo è caratterizzato dall'arrivo prevalente di rifugiati, portatori del diritto di asilo, ai quali si contrappone un ambiente europeo meno disponibile all'accoglienza sia sul piano economico sia socio- culturale.

Questo quadro va completato con la considerazione delle pressioni demografiche e politiche che si accumulano in Medio Oriente e in Africa e alle quali occorre rispondere con le politiche di vicinato orientate alla stabilizzazione politica ed economica delle rispettive regioni. Nel M.O., Egitto compreso, vive una popolazione di 400 milioni, con una forte componente giovanile e profondi divari economici, con migrazioni dai paesi più poveri verso i paesi produttori di petrolio, con migrazioni verso l'Europa e con spostamenti interni verso la Turchia, il Libano e la Giordania, causati da guerre, terrorismo, persecuzioni etniche e religiose. L'Africa, afflitta da sottanutrizione, malattie e guerre interetniche, a sua volta, ha 1,1 miliardi di abitanti in rapida espansione al tasso di natalità superiore al 3% annuo che ne comporta il raddoppio nel corso di una generazione.

3. Le resistenze verso gli immigrati e l'evoluzione del sistema produttivo

L'Europa è stata caratterizzata fino alla seconda metà del secolo scorso da una molteplicità di popolazioni omogenee fortemente radicate sul territorio. Per secoli la vita comunitaria ha plasmato usi, costumi, dialetti locali nei quali la popolazione si riconosceva. Gli scambi commerciali, anche intensi nei secoli passati, coinvolgevano solo una parte della popolazione urbana ma non alteravano la vita contadina prevalente e, comunque, anche gli usi e costumi forestieri penetravano lentamente nelle abitudini locali.

Solo nella seconda metà del secolo scorso le migrazioni infraeuropee hanno assunto una consistenza rilevante nelle aree industriali dell'Europa centrale e nel Nord Italia ma le resistenze e le reazioni popolari sono rimaste frenate. Sia nei confronti degli immigrati da altri paesi che nel caso di migrazione interna (vedi l'Italia). Il fenomeno si spiega con la fase di eccezionale crescita produttiva che si è aperta nel dopoguerra e la moltiplicazione delle opportunità imprenditoriali e occupazionali che hanno attratto nei centri urbani industrializzati milioni di contadini e una volta esaurito il bacino di alimentazione regionale di prossimità è stato necessario rivolgersi altrove. Nella lunga fase espansiva le resistenze popolari sono state frenate dagli interessi dei settori produttivi, e anche dei sindacati, perché in un contesto economico in piena crescita l'afflusso degli immigrati manteneva fluido il mercato del lavoro, conteneva il costo del lavoro, contribuendo così all'espansione economica. Essi andavano a occupare i lavori più gravosi e meno retribuiti, comprese ovviamente le attività in nero, in genere rifiutati dai lavoratori autoctoni. Questi a loro volta, potevano più agevolmente accedere a corsi di riqualificazione e beneficiare dei miglioramenti nelle mansioni e nelle carriere. Il mondo politico era quindi frenato nell'assumere posizioni xenofobe, e anche quei movimenti spontanei che impugnavano la bandiera populista contro l'immigrazione rimanevano emarginati. Inoltre, l'intervento delle politiche europee (libera circolazione dei lavoratori, estensione delle tutele sindacali agli immigrati comunitari, politiche strutturali, accordi di Schengen sulla libera circolazione dei cittadini europei) ha offerto un quadro di tutele alle

migrazioni intracomunitarie. Infine, va sottolineato che tali migrazioni si inserivano in un progetto politico apportatore di pace e di solidarietà europea.

Oggi il contesto politico ed economico di supporto è completamente cambiato. Il processo europeo è in stallo e alimenta il risorgere dei nazionalismi mentre, rispetto al passato, c'è un nuovo fattore che spiega ulteriormente l'affermazione diffusa delle reazioni xenofobe e impone di valutare attentamente le possibilità di ingresso della forza lavoro immigrata nel nostro continente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Se è vero che esiste uno squilibrio crescente tra il calo demografico europeo (anche le famiglie immigrate manifestano nei nostri paesi un calo delle nascite) e la crescita della popolazione mediorientale e africana, ciò determina una spinta a emigrare verso l'Europa che necessariamente deve essere posta sotto controllo e non solo per evitare di alimentare ulteriori reazioni xenofobe da parte europea. E' in gioco la possibilità di offrire lavoro, abitazione, servizi educativi e sanitari, di offrire l'inserimento sociale minimo senza il quale gli immigrati privi di sostentamento possono diventare un problema ulteriore di ordine pubblico e incrementare le attività illecite quali rapine, spaccio di droghe, prostituzione, altre attività illegali socialmente destabilizzanti. Ovviamente con aumento esponenziale delle reazioni xenofobe da parte della popolazione autoctona.

Il problema è determinato dai cambiamenti in corso nella nostra struttura produttiva. Il meccanismo che lasciava agli immigrati le attività rifiutate dalla popolazione residente, comprese quelle dell'economia sommersa, potrebbe non funzionare più. Gli europei, come gli americani e ormai inizialmente anche i cinesi, devono fare i conti con una trasformazione tecnologica epocale che modifica le condizioni di offerta della produzione. Molti dei lavori persi negli anni passati nei nostri paesi non esistono più, sono stati trasferiti altrove o sostituiti dall'automazione. Anche in presenza di una possibile ripresa, molte imprese non riapriranno né rilanceranno la produzione in quanto il tipo di processo che praticavano non è più replicabile e il tipo di prodotto che offrivano non ha più mercato. I processi di lavorazione sono evoluti con effetti sui livelli di preparazione professionale che tendono a elevarsi, con il rischio di creare un mercato del lavoro dualistico con un'offerta di lavoro riservata alla popolazione con standard educativi e di formazione professionale medio-alti accanto a un'offerta residuale di lavoro per attività a bassa qualificazione. Certamente per colmare il gap tra le due fasce di mercato possono e devono intervenire incisive politiche educative e di formazione professionale elevata e occorre avere coscienza, contemporaneamente, che la scheda dell'offerta di lavoro potrebbe creare opportunità per l'"immigrazione dei talenti" ma risultare fortemente limitativa per i lavori a scarsa qualificazione e meno remunerati. L'ascensore sociale che funzionava in passato potrebbe incepparsi a causa del salto qualitativo del sistema produttivo.

Ciò comporta che l'Europa, attraverso il rilancio del suo processo politico-istituzionale, può cogliere l'opportunità di partecipare allo sviluppo delle aree di prossimità del Mediterraneo e dell'Africa, esportando capacità produttive e

assistenza allo sviluppo. E' il meccanismo che è stato adottato dalla Germania da alcuni decenni e che le ha permesso di contenere nel paese il numero degli immigrati che imponevano costi sociali crescenti e reazioni popolari xenofobe e di aprire, allo stesso tempo, le porte all'immigrazione di talenti" di cui sentiva il bisogno. Ciò permette di individuare quindi un primo fattore a favore di una politica estera di stabilizzazione delle aree di prossimità del Mediterraneo e dell'Africa cui si aggiungono i fattori politici ancora più incisivi della riorganizzazione e della promozione sociale e civile.

4. L'assenza di politiche d'inclusione e le crisi identitarie

In questo contesto di crescenti difficoltà politiche, economiche e occupazionali, le resistenze razziali e sociali della popolazione autoctona, mai sopite, sono emerse con vigore. Non solo il sistema produttivo non esprime la stessa disponibilità verso la crescita della mano d'opera immigrata ma, grazie alla globalizzazione, è venuta meno la legittimazione politica dello Stato che non riesce più a tenere sotto controllo i processi ormai mondiali dell'economia e gli stessi movimenti migratori. Né, d'altra parte, la crisi del processo europeo, con le divisioni intergovernative sulla gestione del fenomeno immigratorio e di gestione della crisi economica e finanziaria, permette di sostenere le necessarie politiche d'inclusione e di apertura multiculturale. Anzi determina una caduta delle tensioni valoriali – pace, libertà, benessere - che avevano sostenuto in passato il processo europeo. Ne consegue l'affermazione del richiamo dei movimenti populistici che agitano le bandiere della chiusura nazionale e della xenofobia se non addirittura della chiusura regionalistica.

D'altra parte si sono pienamente evidenziati i limiti delle precedenti politiche di accoglienza.

A livello urbano si sono create negli anni aree abitative distinte di non integrazione condizionate dalle capacità di reddito familiare. Gli immigrati extraeuropei si sono prevalentemente insediati nei centri storici o nei vecchi quartieri operai progressivamente abbandonati dai loro abitanti tradizionali, o infine nei nuovi quartieri periferici costruiti dall'iniziativa pubblica (vedi Francia) dando luogo a una vera ghettizzazione. Questa ghettizzazione è emersa in modo drammatico con la fine del ciclo di sviluppo industriale in Europa e l'affermazione della società dell'informazione e della conoscenza che ha introdotto difficoltà occupazionali e integrative per i giovani immigrati di seconda generazione. A fronte di una domanda di lavoro qualificato sia nei servizi sia nelle produzioni industriali stesse, sono rimasti emarginati nei paesi di più antica immigrazione proprio i figli degli immigrati, provvisti di scarse qualificazioni e discriminati nell'accesso al lavoro dall'origine familiare evidenziata dai loro cognomi. Una seconda conseguenza è data dal fatto che la crisi occupazionale, il mancato inserimento sociale, ma anche l'eclisse del processo europeo e dei suoi valori portanti, hanno favorito l'adesione al fondamentalismo islamico, all'intolleranza religiosa e alla rivolta identitaria contro la società occidentale.

La detta emarginazione ha provocato una prima conseguenza, emersa già nel corso del decennio passato, in termini di rivolte giovanili in Francia (rivolta delle banlieue, 2005) o d'intolleranza religiosa nel Regno Unito (attentati, 2004) e in Olanda (assassinio del regista Theo van Gogh, 2004). Le adesioni alle sirene dello Stato islamico e della pratica terroristica ne sono la seconda conseguenza. Ovviamente, questi episodi manifestano il fallimento delle pretese politiche di multiculturalismo, in verità mai praticate seriamente a parte il cosiddetto "multiculturalismo da boutique" caratterizzato dalla nascita di negozi e ristoranti etnici.

Va quindi sottolineato con chiarezza che in Europa l'approccio all'integrazione non c'è mai stato. Nel Regno Unito, in Belgio, in Olanda è prevalsa la linea di concedere la massima autonomia alle comunità immigrate dagli ex imperi coloniali nell'ambito dei loro quartieri d'insediamento. Le relazioni familiari, civili, religiose e culturali, sono state lasciate libere di svilupparsi secondo le tradizioni di provenienza ed è stato anche praticato il silenzio sull'applicazione della sharia tra gli islamici. In Francia si è invece puntato all'integrazione sulla base dei valori della cultura francese e dei suoi contenuti universali, senza valutarne la contraddizione con la ghettizzazione praticata di fatto nei confronti dell'immigrazione araba e africana, in particolare. In Germania, poi, per tutta la seconda metà del secolo scorso, è prevalsa l'affermazione del carattere temporaneo della permanenza nel paese, condizione sintetizzata nell'espressione *Gastarbeiter* (lavoratore ospite) con la quale era definito lo status dell'immigrato. Solo nel primo decennio del nuovo millennio, il governo tedesco rosso-verde Schröder-Fischer ha varato la nuova normativa sull'immigrazione offrendo l'opzione della cittadinanza per i lavoratori stranieri stabilmente residenti e per i loro figli nati nella Repubblica federale.

In Italia e Spagna, infine, si sono affermate politiche d'immigrazione ancorate alla concessione di permessi di lavoro ed è stata resa più difficile l'acquisizione della cittadinanza nazionale ai cittadini extracomunitari stabilmente residenti.

5. La destabilizzazione delle aree di prossimità

A fronte del fallimento/dell'assenza delle politiche di multiculturalismo e d'inclusione, ai fini della crisi identitaria che investe sia gli europei sia gli immigrati, occorre considerare i nodi irrisolti delle aree di prossimità dell'Europa. Queste sono l'area dell'ex URSS, il Mediterraneo e l'Africa.

L'area dell'ex URSS risente delle difficoltà della transizione all'economia di mercato, dopo il crollo del muro di Berlino, e della guerra civile in Ucraina. Essa alimenta un proprio flusso migratorio, in particolare di ucraini occidentali¹, verso i paesi dell'Europa centrale soprattutto (Polonia, Germania). L'area che invece incide in modo critico sul fenomeno migratorio è data da quello che possiamo definire il Mediterraneo allargato. Quest'area, una vera e propria area di crisi, si spinge fin verso l'Afghanistan, la penisola arabica, la regione del continente

¹ Gli ucraini delle regioni orientali, filo russi o russofoni, emigrano in Russia.

africano compresa tra il Mediterraneo, il Corno d’Africa e il Golfo di Guinea e richiede un esame dettagliato.

La sua destabilizzazione è l’eredità malata del colonialismo, dell’equilibrio bipolare e dell’intervento degli Stati Uniti in Afghanistan e in Iraq. Tutti hanno impedito al mondo arabo di partecipare alla modernità, alla rivoluzione industriale e democratica. Il Medio Oriente è stato reso permanentemente instabile dalle piaghe storiche costituite dalla disuguaglianza sociale, dal problema israelo-palestinese e del dominio “coloniale” occidentale determinato dall’estrazione d’idrocarburi.

Infatti, il primo problema da sottolineare, e che è sempre trascurato, è proprio la questione sociale.

Il Kuwait, gli Emirati del Golfo, il Qatar e l’Arabia Saudita sono paesi in cui una piccola élite detiene ricchezze incalcolabili accumulate grazie alla rendita petrolifera e al lavoro di un esercito di diseredati – in genere immigrati provenienti da paesi islamici poveri e sovrappopolati – privati dei diritti più elementari. Siamo in presenza dei casi più estremi di sfruttamento e d’ingiustizia sociale del pianeta¹. Le petro-monarchie del Golfo, e in particolare l’Arabia Saudita, per contenere possibili rivolte sociali domestiche ed evitare l’affermazione di movimenti politici antagonisti nell’area si sono ancorate ai valori tradizionali dell’islamismo wahabita e finanziano da tempo e ovunque moschee e movimenti fondamentalisti, come la Fratellanza musulmana, e l’assistenza caritativa, quale modello di un islam solidale in supplenza di un welfare pubblico inesistente. A questo si aggiunge, da parte di settori interni oscurantisti, il finanziamento di movimenti terroristici come *al Qaida*, che hanno catturato il consenso di vaste aree delle popolazioni arabe con la loro predicazione religiosa e la prospettiva della Jihad come lotta di liberazione dall’Occidente, soprattutto dopo l’invasione dell’Iraq nel 2003.

I tentativi d’industrializzazione e di modernizzazione condotti in Egitto, Siria, Iraq durante la guerra fredda hanno risentito dell’influenza sovietica e hanno diffuso la creazione di industrie di Stato controllate dai clan al potere. Inoltre, particolare recente in genere trascurato, va presa in considerazione la globalizzazione e la diffusione della “deregulation” mercatistica che ha indotto, dopo il crollo del muro di Berlino, diversi paesi arabi a liberalizzare l’economia, a favorire gli investimenti stranieri e la speculazione, determinando la crisi di vecchie attività artigianali e commerciali, la crescita delle disuguaglianze sociali e della corruzione, l’aumento dei prezzi interni e il crollo dei salari e dell’occupazione in presenza di crescita demografica. Infatti, la rivolta delle piazze arabe del 2010, a Tunisi, al Cairo, ad Algeri fu inizialmente una rivolta per il prezzo del pane. Successivamente e rapidamente si affermarono le istanze della “primavera araba” - modernizzazione, Stato democratico e di diritto, Stato sociale – rimaste sostanzialmente inevase a parte nel caso della Tunisia.

¹ Cfr. Gianluca Parolin e Elena Sabatino, *Migrations et droit de cité dans les pays du Golfe*, in “Terra Cognita” 17/2010.

Il secondo problema è la questione israelo-palestinese, problema aperto dai tempi del consolidamento delle prime colonie ebraiche in Palestina tra le due guerre mondiali e diventato poi acuto dopo la costituzione dello Stato di Israele nel 1948 e la guerra arabo-israeliana che ne seguì. Gli eventi bellici provocarono la fuga di centinaia di migliaia di arabi palestinesi poi diventati profughi permanenti nei vicini paesi arabi e le guerre successive hanno solo peggiorato i rapporti tra le due comunità. I palestinesi hanno attivato forme di terrorismo nei confronti di Israele, che continuano ancora oggi, certamente alimentate dalle forme di oppressione israeliana subite (occupazione della Cisgiordania dal 1967, ampliamento degli insediamenti nei territori occupati, blocco della striscia di Gaza, sfruttamento della mano d'opera palestinese). I governi israeliani, si sono sempre opposti, ai fini della propria sicurezza, alla nascita di uno Stato palestinese (previsto dalla risoluzione 181 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1947) ed hanno sempre cercato di indebolire con l'aiuto degli Stati Uniti sia il panarabismo laico espresso dall'Egitto (nasserismo), sia quello espresso in Siria e Iraq (il movimento *Ba'at*). Il fallimento dei movimenti laici della rinascita araba, stritolati poi nel gioco dell'equilibrio bipolare, ha aperto la strada alla diffusione nel mondo islamico dell'intransigenza religiosa che assume anche l'aspetto politico della rivolta anti occidentale. Da anni, infine, Israele è impegnato a contrastare la capacità nucleare in costruzione dell'Iran. Infatti, i suoi servizi segreti non sono estranei a incursioni cibernetiche e all'eliminazione fisica di dirigenti iraniani del programma nucleare. Oggi la possibile conclusione del negoziato sul nucleare iraniano trova l'opposizione sia dell'attuale governo israeliano, sia delle petromonarchie del Golfo.

Il terzo problema è dato dal declino dell'egemonia statunitense sull'area. Gli Stati Uniti, protettori storici di Israele e delle petro-dinastie feudali della regione, hanno mantenuto lo status quo e frustrato i tentativi di emancipazione dal colonialismo per tutta la seconda metà del secolo scorso, vedi il caso del rovesciamento del governo di Mossadeq in Iran negli anni cinquanta con il ripristino sul trono dello Shah Reza Palhevi. Washington ha ereditato da Londra il controllo delle risorse petrolifere del Medio Oriente che rappresenta una chiave strategica di condizionamento dell'economia mondiale e di alimentazione dei circuiti finanziari in dollari per i pagamenti delle forniture e per gli investimenti delle rendite petrolifere. Oggi larghe fasce dell'opinione pubblica araba, dopo i fallimenti politici statunitensi registrati in Afghanistan e in Iraq nel decennio passato, considerano l'Occidente, Europa compresa, come il principale responsabile di una situazione politico-sociale locale oggettivamente insostenibile. Nel Nord Africa, l'intervento "umanitario" autorizzato dall'ONU di Francia e Gran Bretagna in Libia con l'assistenza degli Stati Uniti e della Nato, compresa l'Italia, ha scoperto il vaso delle contraddizioni del regime di Gheddafi e determinato l'affermazione di una guerra civile tra bande armate che si sono propagate nell'area Sahariana, in Mali. Il fondamentalismo ha trovato terreno fertile di espansione date le condizioni di sottosviluppo, crescita demografica, assenza o

debolezza dello Stato in Libia e altrove. Tali condizioni spiegano anche l'estensione di movimenti estremisti, come Boko Haram, in Nigeria.

In questo triplice quadro si colloca l'emergere del confronto tra Arabia Saudita e Iran determinato dal programma nucleare di quest'ultimo che potrebbe portare anche allo sviluppo di una capacità nucleare militare di Teheran. Di qui il tentativo dell'Arabia Saudita, di altre petromonarchie e della Turchia di sfruttare la timida "primavera araba" di Damasco per scatenare una rivolta contro il regime alauita degli Assad per spezzare il fronte degli altri alleati dell'Iran, quali il governo sciita iracheno e il movimento libanese Hezbollah. Il gioco non è riuscito perché, sebbene duramente colpito, il regime di Assad ha tenuto nelle sue componenti fondamentali dei servizi di sicurezza, dell'esercito e dell'aviazione ed è stato massicciamente sostenuto dalla Russia, dall'Iran e da Hezbollah. D'altra parte la rivolta siriana è stata condotta solo in parte dalla popolazione sunnita e dalle diserzioni dell'esercito, mentre la maggior parte dei combattenti contro il regime sono miliziani provenienti da altri paesi arabi, in particolare da Tunisia e Libia, e da alcune migliaia di giovani immigrati arabi di seconda generazione residenti in Europa e in altre parti del mondo che hanno raggiunto la Siria attraverso le frontiere generosamente aperte della Turchia.

A seguito della tenuta del regime siriano, dalla scorsa estate 2014, ha fatto la comparsa in Mesopotamia lo Stato islamico frutto dell'alleanza delle formazioni estremiste, staccatesi da al Qaida, inizialmente finanziate dall'Arabia Saudita e da altre monarchie del Golfo, con i clan sunniti già sostenitori di Saddam Hussein estromessi dal potere in Iraq dai governi d'ispirazione sciita sostenuti inizialmente dagli Stati Uniti dopo l'invasione del paese nel 2003. Lo Stato islamico aspira a un riconoscimento come entità statale che potenze occidentali, curdi, iraniani, siriani e sciiti iracheni e le stesse petromonarchie non possono accettare. La cronaca testimonia in Mesopotamia raccapriccianti esecuzioni di prigionieri, la persecuzione di minoranze etniche e religiose, la distruzione di relazioni comunitarie e di patrimoni culturali alimentati da differenti etnie e professioni religiose che per secoli sono vissute nel rispetto reciproco. Non può infine sfuggire che la destabilizzazione dell'Iraq, la guerra civile in Siria, l'avanzata dello Stato islamico in Mesopotamia, hanno provocato centinaia di migliaia di morti, la fuga di milioni di profughi verso gli Stati vicini (Turchia, Libano e Giordania) e verso l'Europa. A essi si aggiunge un secondo flusso inarrestabile di profughi disperati, in cerca di asilo, che tentano di approdare sulle coste europee, spinti dalla povertà dell'Eritrea e del Sahel, dall'assenza di Stato in Somalia, Libia, Nigeria, dalle precarie condizioni sanitarie e dalle guerre locali.

6. Come rispondere alla sfida degli “sbarchi”. La stabilizzazione delle aree di prossimità

A fronte delle situazioni locali descritte, intervenire in mare significa intervenire solo sull'ultimo tratto del percorso tragico che porta migliaia di persone a fuggire dalla fame, dalle carestie, dalle guerre, da dittature spietate e movimenti terroristici. C'è anche la pressione demografica colossale che preme sulle sponde del Mediterraneo a fronte della caduta del tasso di natalità europeo.

L'Italia non è il solo paese di approdo di un enorme flusso umano che cerca asilo e accoglienza, pace, sicurezza, benessere, sopravvivenza, un futuro. Anche Grecia, Malta, Spagna sono sottoposte alle stesse pressioni migratorie. Ma soprattutto ci sono “percorsi della speranza” gestiti dalla criminalità internazionale che portano sulle rive del Mediterraneo questa umanità dolente e disperata. Gruppi criminali, collusi con le forze di controllo locali, che percepiscono somme elevate per trasportare poveri esseri in fuga sulle rive del Mare Nostrum, che li raccolgono poi in vere e proprie carceri, soprattutto in Libia, prima di offrire loro precarie condizioni di attraversamento del mare su imbarcazioni fatiscenti oppure su traghetti di linea grazie ad autotrasportatori compiacenti, pronti a nasconderli tra la merce caricata, come rivelato dalla tragedia del traghetto Norman Atlantic. E ci sono connivenze e organizzazioni criminali che favoriscono i trasferimenti di immigrati attraverso l'Europa verso le destinazioni più attraenti per prospettive occupazionali o di asilo.

Siamo di fronte a una tragedia umanitaria che stride con le Convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani, firmate dai nostri Stati. Che stride con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Siamo di fronte a un vero e proprio traffico di esseri umani, uomini, donne, minorenni, di fronte al quale non è possibile volgere lo sguardo altrove o invocare soluzioni parziali. Non sono possibili soluzioni nazionali data la natura del fenomeno. Non basta organizzare efficaci salvataggi in mare. Vanno invocati interventi e responsabilità nazionali, europei, dei paesi di provenienza e mondiali.

Come intervenire? Ci sono cose che si possono fare subito e altre che richiedono tempo.

Certamente può essere riformata l'operazione europea “Triton” per farla aderire agli standard risultati più efficaci dell'operazione “Mare Nostrum”, già condotta dall'Italia. Ma ciò non basta perché occorre intervenire a monte del fenomeno in Africa e in Medio Oriente, alle radici della crisi con una molteplicità di iniziative e strumenti da costruire.

I passi necessari possono essere elencati a fini di orientamento e richiedono interventi di politica interna comunitaria e iniziative innovative di politica estera e di sicurezza che possono così essere sintetizzate:

1. Introdurre il voto a maggioranza nelle decisioni relative alla politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea e ricondurre tale politica nelle competenze proprie della Commissione e del Parlamento europeo. Non sfugge a nessuno che occorre passare attraverso una riforma dei trattati, ma non si può ignorare la sfida

e si può già intervenire con le competenze comunitarie disponibili (artt. 77-80 e artt.208-214 del TFUE). Il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker si è impegnato per una politica di tutela dei diritti, d'immigrazione inclusiva e di contrasto dei traffici illegali.

2. Creare, con urgenza, un'Agenzia europea per il soccorso dei migranti che rischiano di morire negli attraversamenti in mare, alternativa o complementare a Frontex, come suggerito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati¹.

3. Risolvere il problema della gestione delle frontiere esterne dell'UE, costituendo un corpo europeo di polizia di frontiera fondato su regole comuni e unitarie, rispettose degli articoli della Carta di Nizza, che possa essere integrato da forze civili per l'assistenza umanitaria.

4. Progettare piani di pace e di assistenza allo sviluppo per il Medio Oriente e l'Africa. La normalizzazione politica (fine dei conflitti, garanzie costituzionali) e la stabilizzazione economica (cooperazione allo sviluppo) permetterebbero di porre sotto controllo i flussi migratori, creerebbero occasioni di sviluppo e di occupazione locale e offrirebbero, tra l'altro, una grande leva di crescita per l'Europa con la partecipazione a progetti educativi, infrastrutturali, energetici, agroalimentari e industriali concordati con le autorità locali. Non deve essere esclusa la possibilità che le persone possano trasferirsi nelle due direzioni (libertà di movimento e di residenza) grazie ad appropriate politiche di rilascio dei visti.

Sull'argomento può essere inserita la considerazione che la razionalizzazione dei costi della difesa europea, conseguenza dell'attivazione di una politica estera e di difesa unica, sotto controllo di un governo federale europeo, potrebbe portare a un risparmio di 130 miliardi euro sul totale della spesa militare dei 28 paesi membri valutata in 190 miliardi². Ciò significa che, indipendentemente dalla ricaduta di condizioni di maggiore sicurezza esterna dovuta alla normalizzazione e alla stabilizzazione delle aree di prossimità, l'Unione Europea potrebbe utilizzare tale risparmio per sostenere i piani di pace e di assistenza allo sviluppo per il M.O. e per l'Africa e possibilmente attrarre intorno a un fondo di investimenti così alimentato anche il risparmio internazionale, compreso quello proveniente dalla rendita petrolifera.

¹ Cfr. http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1593:cir-frontex-inadeguato-necessario-cambiare-l-europa-e-responsabile-delle-morti-in-mare&catid=45&Itemid=143&lang=it

² Cfr. Domenico Moro, *Costo della non Europa della difesa o costo della non difesa nazionale?*, in "Il Federalista", anno LVI, 2014, numero 3. L'autore fa riferimento ai seguenti studi: CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, ricerca a cura di Valerio Briani, aprile 2013; McKinsey&Company, *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*, luglio 2013; European parliamentary research service, *The cost of non-Europe in Common Security and Defence Policy*, dicembre 2013.

7. Il modello del “processo di Helsinki” per aprire il dialogo con il M.O. e l’Africa

Sul piano della politica estera e di sicurezza, per avviare il dialogo con le autorità dei paesi arabi e africani disponibili, il modello è fornito dal processo di Helsinki (1973) che ha portato alla creazione dell’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), organismo comunque da rafforzare. È chiaro che nel rapporto con la Lega Araba occorre coinvolgere Israele offrendo a Tel Aviv garanzie credibili per la sua sicurezza, di protezione e di cooperazione per le intese con i paesi arabi. Un discorso analogo va fatto con l’Unione Africana che già possiede un minimo di organizzazione ed è impegnata in operazioni di *peace keeping* sul proprio continente. Entrambe le iniziative dovrebbero trovare la legittimazione dell’ONU per favorire non solo la cooperazione bilaterale economica ma anche quella per la sicurezza, il contrasto della criminalità organizzata e della corruzione (oltre al traffico di esseri umani, c’è anche lo sfruttamento della prostituzione, i traffici della droga, degli organi umani, dei capitali illeciti e delle armi). Entrambe dovrebbero essere gli assi portanti di una politica europea di aiuto allo sviluppo che razionalizzi l’impiego delle risorse, dia impulso unitario a progetti a favore dei paesi in sviluppo in M.O. e in Africa, e possibilmente coinvolga gli stessi immigrati nei progetti di cooperazione che interessano i loro paesi di origine.

Il modello del processo di Helsinki può fare da battistrada per i rapporti mediterranei che dovrebbero essere riorganizzati con la convocazione di una Conferenza per la pace e la cooperazione, aperta alla partecipazione di UE, Israele, paesi arabi, Stati Uniti, Russia, Lega Araba e Nazioni Unite.

Il nuovo percorso potrebbe essere convocato a Gerusalemme e assumerne il nome.

I punti da porre all’OdG dei lavori dovrebbero essere la pace, la sicurezza e la democrazia, oltre a quelli già indicati nel Processo di Barcellona (1995) e dall’Unione per il Mediterraneo (UpM-2008). I supporti storici per una nuova politica possono essere espressi dalla Dichiarazione di Venezia del 1980 (fu alla base delle trattative e degli Accordi di Oslo del 1993 che portarono in seguito alla nascita dell’Autorità nazionale palestinese) e il piano “terra per la pace” della Lega Araba del marzo 2002. L’Unione per il Mediterraneo già dispone di organismi finanziari, come il FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, assistito dalla BEI) e progetti infrastrutturali nei settori dei trasporti, dell’acqua e della diversificazione energetica. Potrebbe disporre delle risorse procurate dalla rendita petrolifera attratte dagli investimenti in Fondi di sviluppo in euro copartecipati dall’UE e dai paesi del Golfo. A fronte dello stato insoddisfacente della cooperazione va, tuttavia, rilevata la mancanza di una reale volontà politica europea, riconducibile agli interessi divergenti degli Stati europei nell’attuale quadro intergovernativo, e quindi all’assenza di una politica estera e di sicurezza unica di competenza esclusiva di un governo federale europeo.

Con l’Africa va riaperta una forma di collaborazione aggiornando la storica “Convenzione di Lomé” nel quadro di una cooperazione politica sorretta da organi comuni di gestione intergovernativi e parlamentari. Non va dimenticato che nel 2004 è stata fondata ad Atene un’Assemblea Parlamentare Euro Mediterranea e questa istituzione, decisiva per i processi di democratizzazione, potrebbe essere valorizzata e replicata nei rapporti con l’Africa. Le due organizzazioni potrebbero assolvere nei rapporti con le rispettive aree la funzione complementare all’OSCE che ha sul nostro continente il Consiglio d’Europa¹.

8. Una politica di asilo e accoglienza orientata all’inclusione

L’intervento di politica estera e di sicurezza e di cooperazione allo sviluppo non può essere disgiunto dal varo di una politica di asilo e di accoglienza. Al momento, la tutela dei diritti politici, sociali ed economici della popolazione immigrata risulta confusa, incerta e contraddittoria. Occorre ricordare, essendo già stato sottolineato, che le politiche nazionali messe in atto non sono riuscite ad affrontare i temi dell’accoglienza e dell’inclusione, non hanno tutelato per intero i diritti individuali, civili e sociali della popolazione immigrata.

I tentativi della Commissione europea di ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini dei paesi membri, offrendo ai residenti stabili la cittadinanza del paese di residenza si sono infranti contro la volontà del Consiglio di svuotarne i contenuti e la portata innovativa. Questo è il frutto dell’applicazione inopportuna del principio di sussidiarietà nel campo delle politiche di asilo, accoglienza e immigrazione che spinge ciascun governo nazionale a scaricare sui paesi partner UE i propri problemi in un gioco a somma negativa. In realtà, un’efficace politica europea di inclusione dovrebbe porsi a cavallo di una politica domestica per lo sviluppo e di una politica estera e di sicurezza e di una politica di cooperazione allo sviluppo, tutte condotte da un governo federale europeo, in modo da potere considerare, oltre al piano di sviluppo considerato nel precedente paragrafo 6²:

1. Una programmazione europea dei flussi migratori, a cominciare da quelli che muovono dalle sponde del Mediterraneo, con regole europee d’ingresso, accoglienza e primo inserimento;
2. La costituzione di un’Agenzia europea del lavoro per l’inserimento nelle attività lavorative legali o in attività di formazione sia dei cittadini sia degli immigrati;
3. La fine della discriminazione (a sensi dell’art. 21.2 della Carta di Nizza) esercitata nei confronti degli immigrati regolari che lavorano e contribuiscono alla produzione del Pil, pagano imposte e contributi, rispettano le leggi. Essi sono

¹ Il Consiglio d’Europa raccoglie 47 Stati membri e dispone significativamente dei seguenti organi: Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, Segretario generale del Consiglio dell’Unione europea, Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, Congresso dei poteri locali e regionali, Conferenza delle Organizzazioni Internazionali non Governative, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

² Cfr. Risoluzione della Direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo del 23 gennaio 2010.

attualmente esclusi dalla partecipazione politica, dal diritto di concorrere alla formazione delle leggi che sono chiamati a osservare. E' una questione politica e sociale aperta.

9. La cittadinanza europea come cittadinanza transnazionale e cosmopolitica

L'ultimo punto trattato pone il problema della concessione della cittadinanza ai cittadini dei paesi terzi stabilmente residenti in Europa che ne facciano richiesta, proprio per consentire la loro partecipazione politica, da un lato, e l'attenzione delle forze politiche ai loro problemi, dall'altro lato¹.

Per affrontare il problema va richiamato che, sulla base dei Trattati in vigore nei paesi membri dell'Unione Europea, vige una doppia cittadinanza, quella nazionale e quella europea tra di loro collegate. Il possesso della cittadinanza nazionale permette di accedere automaticamente a quella dell'Unione poiché la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale che rimane il mattone sul quale poggia l'edificio. Infatti, i cittadini di uno Stato di nuova adesione acquistano la cittadinanza europea, mentre in presenza di un'eventuale e malaugurata uscita dall'Unione i cittadini dello Stato secessionista perderebbero la cittadinanza comune. Pertanto, va sottolineato che l'introduzione della cittadinanza europea non ha trovato risponidenza in un atto di volontà politica espresso dai cittadini che comunque avrebbe potuto manifestarsi qualora gli ultimi Trattati, da Maastricht in poi, fossero stati sottoposti a ratifica referendaria popolare europea con il conseguimento della doppia maggioranza degli Stati e della popolazione.

In se stessa la cittadinanza europea costituisce, tuttavia, una grande innovazione in quanto essa è il primo caso di cittadinanza democratica sovranazionale con proiezione cosmopolitica. Infatti, l'affermazione della cittadinanza europea introduce innegabilmente un nuovo riferimento d'identità comunitaria plurinazionale di cui occorre chiarire la portata. La cittadinanza europea deve, quindi, necessariamente essere fondata sull'adesione ai nuovi valori del diritto alla pace e alla non discriminazione. In altre parole, sull'adesione a un sistema di valori universali rispondente alla crescita in corso dell'interdipendenza tra le comunità sociali che costituiscono l'umanità e capace di adeguare la portata dei diritti liberali, politici e sociali al nuovo contesto mondiale².

A fronte di queste prospettive innovative, il fatto che l'attuale cittadinanza europea sia subordinata al possesso della cittadinanza nazionale crea, in verità, una discriminazione forte tra cittadini europei e cittadini dei paesi terzi stabilmente residenti in Europa che godono di diritti minori rispetto ai cittadini dello Stato di residenza o di altro Stato dell'Unione (immigrati comunitari). Il

¹ La concessione della cittadinanza con la possibilità per la popolazione immigrata di partecipare all'elettorato attivo e passivo in ogni livello di consultazione elettorale comporta che le loro istanze possano essere recepite dal sistema politico ed entrare a far parte dei programmi di governo locale, regionale, statale ed europeo.

² Cfr. Francesco Mazzaferro, *Cittadinanza europea e nuovi diritti dei cittadini dell'Unione*, in "Il Federalista", anno XXXV, 1993, numero 2.

regime di cittadinanza europea ignora, infatti, il problema dell'integrazione dei cittadini extracomunitari nei confronti dei quali l'UE applica, come già sottolineato, il principio di sussidiarietà lasciando a ciascun Stato l'inserimento politico e l'integrazione civile effettiva ma è noto che su questo punto le classi politiche nazionali evitano di prendere posizione perché temono di perdere i consensi elettorali. Ne consegue che tale inserimento è regolato in modo differente da Stato a Stato nell'ambito dell'Unione, punto che investe poi in particolare il problema dell'accesso alla cittadinanza dei figli degli immigrati nati in Europa e della loro adesione ai valori comunitari plurinazionali europei. A ciò si aggiunge un'evidente contraddizione tra l'adesione ai valori portanti della cittadinanza nazionale e quelli impliciti della cittadinanza europea che emerge in modo particolarmente forte nell'accesso alla cittadinanza da parte dei cittadini extracomunitari.

Per comprendere il problema occorre ricordare che l'affermazione dello Stato moderno ha introdotto la nozione di cittadinanza quale fonte di diritti e doveri per la persona che ne beneficia. Di conseguenza la nozione di cittadinanza evoca anche un senso d'identità comunitaria che la formazione dello Stato nazionale ha fatto coincidere con l'appartenenza alla nazione, a un'appartenenza comunitaria esclusiva fondata ideologicamente sul diritto del sangue, sull'ereditarietà. Pertanto, per la popolazione immigrata non è sostenibile l'adesione alla cittadinanza nazionale e al sistema dei valori espresso dalla maggioranza delle Costituzioni nazionali. I detti valori riguardano il passato e non impegnano per il futuro. E, non a caso, tale impegno per il futuro è stato accolto solo nelle carte costituzionali dei due paesi, Italia e Germania, che hanno perso la seconda guerra mondiale e che hanno dovuto rifondare lo Stato in una prospettiva di partecipazione al processo di unificazione europea e mondiale con la conseguente limitazione di sovranità (v. art. 11 della Costituzione italiana e art. 24 della *Grundgesetz* tedesca).

I cittadini di paesi terzi che chiedono la concessione della cittadinanza nazionale esprimono, in realtà, una dichiarazione di volontà proiettata verso il futuro piuttosto che un'adesione al sistema dei valori nazionali del passato e quindi compiono un atto di volontà politica coerente con la natura della cittadinanza europea piuttosto che con la natura delle costituzioni nazionali. La cittadinanza europea afferma un modello aperto di società civile caratterizzata da valori comuni sovranazionali consacrati oggi nei Trattati esistenti (e nella Carta dei diritti fondamentali integrata nei Trattati) e domani consacrabili in un'auspicabile Costituzione europea. Per essere pienamente condivisibile ed evitare crisi di valori identitari, sia ai cittadini europei sia ai cittadini dei paesi terzi che ne facciano richiesta, la cittadinanza europea deve assumere carattere primario rispetto alla cittadinanza nazionale ed essere sorretta da una Costituzione europea portatrice di un progetto politico di pace e di solidarietà nel mondo.

Ne consegue che il concetto di cittadinanza si deve porre alla ricerca di una nuova legittimità nel contesto europeo odierno, dato che la società europea storica, sostanzialmente consolidata e omogenea nei suoi ambiti territoriali, si sta

trasformando in una società multietnica a seguito del fenomeno già in atto dell'innesto di nuova popolazione. La società europea deve adeguarsi alla mobilità interna delle risorse umane favorita dalla creazione di un grande mercato interno, dalla libertà di circolazione dei cittadini europei, dalla convenzione di Schengen sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne, dalle opportunità di compiere studi o accedere alle professioni in uno Stato differente da quello in cui si è nati ed è stato compiuto il processo formativo. Sono opportunità di crescita civile e culturale che arricchiscono la società europea e contribuiscono alla sua formazione transnazionale e cosmopolitica. La cittadinanza europea si può configurare quindi come anticipazione della cittadinanza mondiale. Deve essere fondata sull'adesione a valori che ripudiano la discriminazione fondata sull'ereditarietà.

10. La cittadinanza e la formazione del cittadino europeo: il servizio civile obbligatorio

La cittadinanza europea, però, non può essere dissociata dall'introduzione di una Costituzione europea che, oltre ad accogliere i valori universali e cosmopolitici, preveda l'impegno attivo diretto a promuovere il processo di unificazione di tutti i popoli del mondo da parte della popolazione e delle istituzioni di governo europeo nella politica internazionale¹. Ciò comporta un necessario intervento di formazione del cittadino europeo attraverso la partecipazione a forme di servizio civile obbligatorio, nei paesi di residenza o in altri paesi UE e anche in missioni umanitarie o di cooperazione allo sviluppo nel mondo. Il servizio dovrebbe essere assolto sia dai giovani europei al compimento della maggiore età, sia dai cittadini dei paesi terzi che chiedono di accedere alla cittadinanza nonché dai loro figli nati in Europa. In tal senso va incoraggiata anche la partecipazione volontaria al servizio civile dopo la fase obbligatoria con forme di riconoscimento civili e sociali per l'adesione offerta agli istituti di democrazia partecipativa e militante. In alternativa può essere ammessa la partecipazione volontaria al servizio militare nelle future forze armate europee, in aderenza alle missioni Petersberg² o a obiettivi di difesa territoriale.

L'impegno esterno e la stessa partecipazione alle forze armate sarebbero coerenti col fatto che in un mondo sempre più interdipendente l'Unione debba farsi carico istituzionalmente anche dei problemi della pace e dello sviluppo sostenibile, sul piano ambientale e sociale, delle regioni extraeuropee. Pertanto la Costituzione dell'Unione dovrebbe accogliere una norma rivolta a garantire gli interessi europei di medio e lungo periodo, quali la tutela della pace e della sicurezza, il superamento delle disuguaglianze e delle discriminazioni in favore dell'integrazione del mondo. In conclusione, l'UE dovrà attribuire al diritto

¹ Cfr. *Cittadinanza europea e identità postnazionale* (Editoriale), in "Il Federalista", anno XXXV, 1993, numero 1.

² Le missioni Petersberg comprendono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi, incluse le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-keeping, peace-building, peace-enforcement*). Definite nel 1992 dall'UEO, sono state introdotte dal Trattato di Amsterdam del 20 ottobre 1997 tra le questioni relative alla sicurezza e alla difesa dell'UE.

cosmopolitico la natura di sistema di diritti e doveri del cittadino europeo nei confronti delle Nazioni Unite e del loro rafforzamento istituzionale.

I cittadini europei sono pronti a reclamare i nuovi diritti e a vincolarsi al rispetto di nuovi obblighi? La risposta positiva non è scontata e va preparata con il dialogo politico, il rilancio del processo di unificazione europea e del rapporto cittadino-Stato. Il primo passo potrebbe essere proprio il completamento dell'unione monetaria e dell'unione bancaria con la fondazione di una federazione economica della zona euro grazie alla completa realizzazione della *Road Map* definita dal Consiglio europeo del dicembre 2012. Mancano le tappe dell'unione fiscale e di bilancio e dell'unione politica ma già la ripresa dei progetti avrebbe conseguenze politiche rilevanti come avvenne dopo il Consiglio europeo di Roma 1975 che aprì la strada al "trentennio virtuoso" (1975-2005): all'elezione diretta del Parlamento europeo, alla nascita del Sistema monetario europeo, all'iniziativa costituente di Altiero Spinelli al Parlamento europeo, al completamento del mercato interno e all'Atto unico europeo. Ma anche all'indebolimento strutturale del Patto di Varsavia e dell'URSS, al crollo del muro di Berlino e alla riunificazione tedesca, al Trattato di Maastricht e alla circolazione della moneta unica, alla Costituzione di Laeken.

Oggi dobbiamo consolidare questi risultati per salvare l'Unione Europea dal populismo euroscettico e affermare il ruolo del processo europeo per la pace e la lotta alle disuguaglianze nel mondo. Per creare il governo federale dell'Unione. Per arrestare l'emigrazione delle risorse povere e sradicate. Per offrire la possibilità d'incontro tra culture e nuove fertilizzazioni.

Per recuperare i cittadini alla grande politica.

GLI STRANIERI IN PIEMONTE: PRESENZA, OPPORTUNITÀ DI INSERIMENTO, DINAMICHE OCCUPAZIONALI

Enrico Allasino

IRES Piemonte

Gli stranieri residenti in Piemonte sono molto aumentati nel corso degli ultimi dieci anni e la crisi economica non ha provocato una inversione della tendenza, sia pure in presenza di significativi cambiamenti e di una riduzione dei flussi più marcata nell'ultimo periodo. Il dato statistico ufficiale (Istat) indicava 174.144 residenti stranieri all'inizio del 2004. Dieci anni più tardi essi sono 425.523 (+144%) con una crescita continua negli anni. In realtà il dato numerico non è così preciso. Intanto il censimento 2011, come avviene di consueto, ha portato alla cancellazione di numerosi irreperibili – italiani e stranieri - in parte poi nuovamente iscritti. Al termine di queste operazioni comunque il risultato è stato un aumento delle presenze di stranieri, che ha comportato una crescita della popolazione totale in regione. In secondo luogo vi è una quota di stranieri legalmente presenti in Piemonte che per varie ragioni non sono però ancora registrati nei dati Istat. Il Dossier statistico immigrazione 2014 dell'Unar stima una presenza complessiva di 464.000 stranieri in situazione regolare. A questi andrebbe aggiunta una quota ridotta, certamente inferiore a quella stimata in anni passati, di presenti privi di permesso di soggiorno. Rispetto alla situazione nazionale, il Piemonte mantiene la caratteristica di essere una regione con una forte presenza di stranieri assoluta e relativa (9,6% dei residenti nel 2013), ma inferiore a quella registrata in molte regioni centro settentrionali. Nella distribuzione geografica relativa il Piemonte vede una forte presenza nel capoluogo, Torino, ma appare al margine occidentale della forte concentrazione nei comuni della pianura padana, dalla Lombardia verso il Triveneto e l'Emilia-Romagna.

Il termine "immigrati" sovente utilizzato per definire questa popolazione è limitativo e può ingannare. Intanto una parte degli stranieri sono più propriamente cittadini di paesi dell'Unione Europea che esercitano il diritto alla mobilità interna. Molti hanno problemi non dissimili da quelli dei residenti cittadini di paesi terzi, ma giuridicamente il loro status è diverso e, in particolare, non necessitano del permesso di soggiorno. Vi è poi una quota rilevante e in crescita di cittadini di paesi terzi che hanno un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (che sostituisce dal 2007 la carta di soggiorno per cittadini stranieri). Essi sono ormai circa il 56% dei titolari di permesso di soggiorno in Piemonte e costituiscono la quota più stabile e radicata di migranti. Ma l'inadeguatezza del termine "immigrati" risulta evidente soprattutto per la crescente quota di cittadini non italiani che sono nati e vissuti in Italia e quindi non hanno sperimentato personalmente alcun movimento migratorio internazionale. Nel 2013 i neonati non italiani in Piemonte sono stati oltre 7.030; erano 7.350 l'anno prima. Come è noto la quota di nati con cittadinanza straniera, anche se non riesce a contrastare

la tendenza di lungo periodo al declino demografico, dà comunque un contributo rilevante per contenere le perdite (nel 2013 in Piemonte un neonato su 5 è straniero). Man mano che questi giovani crescono, vanno ad alimentare la popolazione scolastica a partire dalle scuole dell'infanzia, e poi alle elementari e medie, ove rappresentano percentuali crescenti di studenti, aggiungendosi ai loro coetanei minorenni giunti in Italia per ricongiungimenti familiari. La maggior parte di costoro parla italiano come madrelingua, o ne ha una ottima padronanza. Tutte le indagini concordano sul fatto che valorizzare il contributo delle così dette seconde generazioni, evitando discriminazioni e dispersioni di capacità, è fondamentale non solo per garantire l'integrazione della società italiana (non dei soli "immigrati"), ma anche per evitare un impoverimento delle risorse umane.

A rendere più complesso il quadro, si devono anche considerare i sempre più numerosi cittadini stranieri che ottengono la cittadinanza italiana, con una quota crescente dovuta al raggiungimento del lungo periodo di soggiorno richiesto dalla legge rispetto al matrimonio con coniuge italiano. La quota proporzionale di naturalizzazioni in Italia è però inferiore a quella di altri paesi europei. In Piemonte nel 2013 sono stati 9.879. Infine vi sono i figli di coppie miste - con un genitore italiano - che hanno la cittadinanza dalla nascita. Questi due gruppi vanno comunque ricordati perché, se da un lato confermano il radicamento dei migranti e dei loro discendenti, dall'altro possono incontrare problemi e subire discriminazioni dovute al fatto che vengono considerati come stranieri per l'aspetto fisico o il nome.

I flussi migratori a livello regionale sono difficili da sintetizzare, perché il saldo del 2013, positivo per oltre 40.000 persone - come una piccola città in più - è dovuto in larga parte ancora a operazioni post-censuarie. Gli iscritti dall'estero sono stati 19.499, con un saldo positivo di oltre 15.000. Gli arrivi dall'estero per motivi di lavoro si sono fortemente ridotti in tutta l'Italia, e quindi sono soprattutto i ricongiungimenti familiari a incrementare gli arrivi. Vi è poi la componente dei rifugiati e richiedenti asilo. I dati assoluti delle persone arrivate in Italia negli ultimi mesi sono impressionanti (quasi 43.000 nel 2013 e 170.100 nel 2014, fonte Ministro Interno) e notoriamente le condizioni dei viaggi e degli sbarchi sono drammatiche. Il numero di richiedenti asilo in Italia è però minore (27.000 nel 2013), per la tendenza a cercare altrove una collocazione definitiva. I richiedenti asilo sono distribuiti nelle varie regioni Italiane dal sistema di accoglienza nazionale gestito dal Ministero dell'Interno. Le cifre per la regione Piemonte si riducono drasticamente (il dato puntuale è 1.212 migranti in strutture di accoglienza straordinaria ad agosto 2014) e comunque gli stranieri presenti in Piemonte con lo status di rifugiati con permesso di soggiorno per motivi umanitari sono poche migliaia. In sostanza, i richiedenti asilo e i rifugiati sono una fascia di popolazione che non va confusa con i migranti per altre ragioni (migrazioni volontarie), affrontano certamente problemi drammatici e che richiedono specifiche politiche di accoglienza e inserimento: dal punto di vista puramente

numerico non sono una quota maggioritaria, né, sino ad ora, hanno incrementato in modo significativo la popolazione straniera presente.

In generale bisogna ribadire che permangono due elementi strutturali: da un lato molti paesi a forte pressione migratoria continuano ad avere una numerosa popolazione giovane, disoccupata o sottoccupata, che subisce anche in patria i colpi della crisi economica, complicata sovente da altri fattori di crisi politica, sociale, ambientale. In secondo luogo la dinamica naturale della popolazione italiana resta negativa: senza apporti esterni essa è destinata a diminuire nel prevedibile futuro. Queste situazioni non innescano automaticamente flussi migratori, ma certamente li favoriscono e richiederebbero comunque una efficace azione di governo e di intervento.

Altro fenomeno che ha recentemente attirato l'attenzione è la ripresa dell'emigrazione italiana. Il dato risulta in aumento negli ultimi anni (anche se le emigrazioni non erano mai scomparse) e sarebbe maggiore se si conteggiassero anche trasferimenti recenti e di breve periodo per i quali non ci si è iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Anche in questo caso va detto che i numeri sono in crescita, ma restano relativamente contenuti: a livello piemontese sono circa 9.000 i cancellati per l'estero nel 2013. Da più parti si sottolinea che la mobilità dei lavoratori in Europa potrebbe e dovrebbe crescere ancora in futuro. Il problema è piuttosto che questi emigrati hanno sovente competenze e capacità elevate, che un loro reinserimento in Italia appare difficile e soprattutto che non sembra realizzarsi un afflusso di lavoratori dell'Unione o di paesi terzi di pari qualifica. O meglio, i lavoratori immigrati hanno titoli di studio e competenze che non sono adeguatamente utilizzate in Italia. In sostanza è più una perdita di risorse umane che un arricchimento di esperienze in un normale avvicendamento alla ricerca delle collocazioni più convenienti e adeguate. Non vi è quindi una concorrenza diretta fra lavoratori italiani e immigrati, dicono sinora le analisi del mercato del lavoro.

In generale oggi è abbastanza chiaro cosa è successo al mercato del lavoro italiano in riferimento al forte afflusso di lavoratori immigrati. Il sistema produttivo italiano negli ultimi venti anni si è modernizzato in minor misura di quello di altri paesi e ha mantenuto attività ad alta intensità di lavoro, a bassa produttività e tecnologicamente poco avanzate – non di rado nell'economia informale o in nero – che hanno richiesto e inserito molti lavoratori immigrati. Quando è iniziata la crisi, molte imprese, a partire dall'edilizia e dall'industria manifatturiera, non hanno retto e hanno quindi espulso i lavoratori, compresi gli stranieri che sembravano aver trovato un buon inserimento nel mercato del lavoro. In parallelo il sistema assistenziale italiano ha largamente utilizzato il lavoro di collaboratrici familiari e assistenti domiciliari per affrontare le necessità degli anziani e delle famiglie. Questo segmento di mercato del lavoro ha attratto e inserito molte donne immigrate, reggendo meglio alla crisi, ma provocando comunque un peggioramento delle condizioni di lavoro e di remunerazione.

I lavoratori stranieri in Italia e in Piemonte restano fortemente concentrati nei lavori poco qualificati. Anche se è facile immaginare che la concorrenza diretta con gli italiani cresca, specialmente per i posti di lavoro meno qualificati, non c'è nessun meccanismo automatico. Per anni è cresciuto il tasso di occupazione di italiani e stranieri, mentre ora scende per entrambi. Il tasso di disoccupazione degli stranieri è cresciuto molto, superando quello dei nazionali. Il nodo non sta nel liberarsi degli immigrati per far spazio agli italiani, ma nell'avere un sistema produttivo che crea occupazione e che valorizza competenze e capacità di tutti.

POLITICHE DELLE MIGRAZIONI E STRATEGIE DI MEDIAZIONE INTERCULTURALE

Lahcen Aalla

Sociologo e mediatore interculturale

1. Premessa

Fino agli anni '80, l'Italia era una terra di emigrazione. Poi, hanno cominciato ad affacciarsi dei flussi migratori che prenderanno consistenza negli anni '90 configurandosi come un fenomeno costante. Il loro progressivo aumento viene spesso riscontrato nella dimensione emergenziale determinata dai nuovi ingressi e in quella della stabilità e dell'integrazione che modifica il tessuto socio-economico della società italiana. Quindi, si è assistito a un crescente pluralismo culturale ed etnico.

L'Italia non è l'unico paese a conoscere questo fenomeno, perché i movimenti migratori nel mondo sono sempre più rilevanti e la vita moderna è caratterizzata da una mobilità accentuata: ciò rende i tassi di intreccio inter-etnici, interculturali, inter-religiosi e inter-linguistici inevitabilmente più elevati in tutte le parti del mondo.

Negli ultimi vent'anni i flussi migratori, i cui movimenti attraversano confini e continenti a tutte le latitudini, si sono intensificati a causa dell'interdipendenza - sempre più accentuata - fra aree del pianeta, e a causa dell'aumento del loro divario economico e sociale, reso più acuto dalle ricorrenti crisi economiche mondiali, dal permanere di aree di grande instabilità dovuta al proliferare di guerre e a situazioni fortemente carenti sul piano dei diritti umani e civili.

Questo complesso di fattori ha reso necessario, in molti paesi europei, lo sviluppo della mediazione interculturale, come strumento e servizio per favorire la positiva inclusione sociale dei migranti nelle società ospiti.

2. Identità e cultura

Il termine "mediazione interculturale" rimanda al concetto di negoziazione che si articola attorno ai temi dell'identità e della cultura¹.

L'identità è l'insieme delle caratteristiche fisiche, psicologiche, morali, sociali e culturali, a partire dalle quali una persona si definisce, si presenta, si conosce e si fa riconoscere; oppure, a partire dalle quali è definita, situata e riconosciuta da un altro. L'identità è ciò attraverso cui l'individuo sente di esistere come persona, in tutti i suoi ruoli e in tutte le sue funzioni, e attraverso cui si sente accettato e riconosciuto dagli altri individui appartenenti al suo gruppo o cultura.

La cultura è tutto ciò che le persone che compongono un gruppo mettono in comune per sopravvivere, vivere e mantenere il proprio equilibrio. Le persone nascono e crescono in un mondo culturale dove costruiscono le proprie conoscenze, i propri saperi, i propri modi di abitare il mondo. Quindi, la cultura

¹ Sarebbe opportuno approfondire anche temi molto inflazionati quando si tratta di presa in carico dei migranti e delle minoranze, come trans-culturalismo, multiculturalismo, alterità e diversità.

interviene a tutti i livelli della personalità. La cultura orienterà le nostre scelte di vita e la natura dei rapporti che stabiliamo con gli altri e ci permetterà di sentirci identici a noi stessi. La cultura si modifica man mano che si modificano gli individui. Queste conoscenze, queste regole, questi riferimenti molto spesso sono impliciti, rimangono silenziosi ma agiscono, orientando le azioni delle persone e del gruppo. Svelare i propri impliciti culturali attraverso i simboli che possono rappresentarli, attraverso la comparazione con il racconto di altre persone appartenenti allo stesso mondo culturale, offre la possibilità di dar voce a ciò che si è, di ricostruire appartenenze, di delineare diversità storiche, di riconoscere il tempo passato e presente, e di guardare verso un futuro. Permette di guardare ciò che è, ma anche ciò che è possibile.

3. La mediazione interculturale: breve quadro normativo e operativo

In Italia, la mediazione interculturale è già riconosciuta ufficialmente dalla legge ed è diventata una parte strutturale dei servizi alla cittadinanza.

È stato il *Testo unico sull'immigrazione* del 1998¹ a introdurre e a riconoscere, per la prima volta a livello nazionale, la figura del mediatore culturale, "al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi" (art. 42, c. 1, lett. d). L'ausilio di mediatori culturali qualificati è poi evocato, specificatamente, rispetto alla comunicazione della scuola con le famiglie degli alunni stranieri (art. 38, c. 7, lett. b).

Nel documento *Politiche per la mediazione culturale. formazione ed impiego dei mediatori culturali*² (3 aprile 2000), il CNEL considera la mediazione culturale una funzione utile e necessaria per agevolare il processo di integrazione degli immigrati e di mutamento interculturale della società di accoglienza.

La mediazione interculturale va considerata, conseguentemente, come "ponte" fra due parti, favorendo così la conoscenza reciproca di culture, di valori, di tradizioni, del diritto, di sistemi sociali, in una prospettiva di interscambio e di arricchimento reciproco.

La mediazione interculturale contribuisce a determinare le condizioni per il raggiungimento dell'integrazione sociale attraverso un processo "di non discriminazione e di inclusione delle differenze" e la collaborazione su obiettivi comuni di sviluppo.

Essa va, pertanto, considerata come dimensione costante delle politiche di integrazione sociale indicate dal *Testo Unico* e dai provvedimenti programmatici del Governo, sia per l'accesso degli stranieri all'esercizio dei diritti fondamentali

¹ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Titolo V - *Disposizioni in materia sanitaria, nonché distruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale.*

² www.cnel.it/Cnel/view_groups/download?file_path=/shadow_documento_altri_organismi_attachment/file_allegatos/000/030/100/Politiche_20per_20la_20mediazione_20culturale_20-20Formazione_20ed_20impiego_20dei_20mediatori_20culturali_20_3-4-2000_.pdf

sia per la trasformazione della nostra società, con l'incontro di culture diverse che si mescolano e si modificano reciprocamente.

Accanto alla dimensione personale della mediazione interculturale c'è quella collettiva: ossia quella dei gruppi e delle associazioni in cui gli immigrati sono in grado di esprimere capacità di confronto con gli altri gruppi, per lo sviluppo di progettualità.

Le finalità dei processi di mediazione interculturale sono:

- rimuovere gli ostacoli culturali che impediscono e intralciano la comunicazione tra i servizi/istituzioni italiani e utenza straniera;
- promuovere un più esteso e razionale utilizzo dei servizi e delle istituzioni italiane da parte dell'utenza straniera;
- migliorare la qualità e l'adeguamento delle prestazioni offerte dai servizi italiani all'utenza straniera;
- favorire l'integrazione sociale della popolazione immigrata nella comunità locale, a livello regionale e nazionale, nei servizi sociali, nelle istituzioni scolastiche e culturali, nel settore della sanità e del mondo del lavoro;
- promuovere azioni di sostegno culturale alla mediazione sociale nelle situazioni di conflitto tra le comunità immigrate e le istituzioni italiane;
- individuare opportunità e percorsi positivi di prevenzione e superamento dei conflitti.

Quindi, formalmente, possiamo confermare che la mediazione interculturale è già consolidata nei servizi in Italia, nel nord molto più che nel sud, e che ci sono ancora in corso azioni e sforzi a livello nazionale e ai livelli locali per delimitare i suoi compiti e consolidare il suo profilo professionale. Si può considerare oggi che la fase di genesi è completata e che occorre adesso procedere alla fase di consolidamento. Però, esistono degli ostacoli nuovi, il primo dei quali è la crisi economica che ha spinto le amministrazioni a ridurre le spese nel sociale e nella sanità; trattandosi di operatori stranieri con contratti occasionali o di consulenza professionale o affiliati a cooperative sociali e associazioni, sono stati i primi nella lista delle spese ridotte o addirittura cancellate in tanti servizi. Oggi, si assiste al fallimento economico di tutte le cooperative e associazioni che i mediatori interculturali hanno creato all'inizio degli anni '90 a Torino, e all'apparizione di cooperative nuove, o che non hanno mai gestito la mediazione interculturale o i servizi per l'immigrazione, che riescono a vincere appalti contribuendo all'abbassamento della qualità di questa professione nei servizi e del potere contrattuale ed economico dei mediatori interculturali.

Un secondo problema che considero derivante dall'assenza di un albo dei mediatori interculturali e della loro deontologia professionale, consiste nella nascita di numerosi corsi professionali e universitari che usano la stessa denominazione, senza avere nessun riferimento con le esperienze già maturate in diverse regioni d'Italia, sapendo che i requisiti amministrativi per iscriversi alle

università italiane non incoraggiano l'accesso dei migranti stranieri che non hanno conseguito la loro scolarità in Italia¹.

Un terzo problema è dato dal fatto che alcuni amministratori locali, optando per una politica di controllo e di contrasto all'immigrazione, scelgono volontariamente di escludere ogni mediazione interculturale che possa andare nella direzione di dare più voce all'immigrato nel tentativo di favorire l'integrazione: viene cioè preferito un "professionista italiano" che riesca a "controllare" l'immigrato grazie alla conoscenza della sua lingua e di alcuni tratti della sua "cultura", contribuendo così a frenare la partecipazione degli utenti o pazienti stranieri nel processo di cura, riabilitazione o integrazione sociale, nonché a ridurre l'efficacia professionale del servizio stesso.

In effetti, la negoziazione attorno ai temi dell'identità e della cultura, che per loro natura sono dinamici e dialettici, deve evitare i rischi di generalizzazione e di semplificazione e, nello stesso tempo, scongiurare ogni tentativo di "universalizzazione", perché l'obiettivo della mediazione è, in primo luogo quello di dare voce ad ognuno dei contendenti diminuendo o eliminando i fattori di potere, dominio o forza che rischiano di discriminare una parte o favorirne un'altra. La finalità è quella della rimozione dei fattori di "rischio" o di "crisi" permettendo al servizio e al cittadino di trovare risposta ai loro bisogni e di intraprendere la via della guarigione o del benessere sociale.

4. I servizi di fronte alla pluralità etnico-culturale

Ai fini della valutazione della mediazione culturale si debbono distinguere diverse categorie di immigrati. Oltre ai tradizionali migranti "economici", si possono oggi individuare categorie sempre più eterogenee e diversificate nelle quali risultano in considerevole aumento le categorie vulnerabili, come i minori non accompagnati, le donne vittime di tratta e i richiedenti asilo e protezione umanitaria.

Per gestire il fenomeno migratorio, l'Italia si è dotata di leggi e normative appropriate che mirano a "governare" il fenomeno e anche a favorire l'accesso dei migranti ai servizi essenziali già operanti nel territorio.

Cosa sono i servizi sociali e sanitari in Italia? Si tratta di servizi offerti dai Comuni al fine di ridurre *"le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia"* (Legge 328/2000).

I servizi sociali attuano interventi che mirano alla promozione, al mantenimento e al recupero del benessere della popolazione, al pieno sviluppo

¹ A Roma alcuni italiani laureati in mediazione linguistico-culturale hanno fatto ricorso nel 2014 contro un bando del Comune di Roma che poneva come requisito per svolgere l'attività di mediazione interculturale nei servizi comunali quello di "essere di origine straniera con una significativa esperienza di immigrazione", sostenendo che sussisterebbero questioni di incompatibilità costituzionale a causa della "discriminazione" degli italiani.

della personalità nell'ambito dei rapporti familiari e sociali, nonché al soddisfacimento delle esigenze fondamentali della vita.

Con il termine “servizi socio-sanitari” si indica un’area nella quale convivono servizi medico-sanitari con altri a carattere sociale, in quanto destinati a supportare persone con problemi di emarginazione o disabilità che condizionano lo stato di salute. Attraverso il Servizio Sanitario Nazionale viene data attuazione all'art. 32 della Costituzione italiana che sancisce il “diritto alla salute” di tutti gli individui e si pone, dunque, come un sistema pubblico di carattere “universalistico”, tipico di uno stato sociale, che garantisce l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini. Lo stesso articolo sancisce la tutela della salute come un fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, accogliendo i principi dell’OMS nella legge n° 833 del 1978 la quale, in fatto di promozione della salute, definita chiaramente fisica e psichica, sottolinea l’importanza della prevenzione come supporto al benessere generale dell’individuo e sostiene, inoltre, la necessità di formare una “moderna coscienza” di cura della salute sulla base di una adeguata educazione del cittadino e della comunità. L’Organizzazione Mondiale della Salute (OMS), infatti, dal 1946 dichiara che: “*La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l’assenza di malattia e di infermità*” e chiede ai governi di adoperarsi responsabilmente, attraverso un programma di educazione alla salute, per la promozione di uno stile di vita consono allo sviluppo di condizioni pratiche in grado di garantire ai cittadini un alto livello di benessere.

Nello svolgere i loro compiti di cura, assistenza e protezione, i servizi sono chiamati anche a emettere diagnosi e referti e a produrre valutazioni in seguito a osservazioni professionali, a richiesta delle autorità di giustizia o di altre istanze delle autorità pubbliche, o che coinvolgono in seguito queste autorità. Come l’accertamento dell’idoneità genitoriale o della capacità di intendere e volere. Quindi, si configura nell’operato dei servizi un ulteriore esercizio del potere che si aggiunge a quello che si instaura nel rapporto classico tra paziente/utente e medico/operatore. Nel caso degli immigrati questo esercizio di potere si intensifica fino alla capacità di determinare il diritto di “esistere” o non “esistere”, in particolare nel caso dei richiedenti asilo e delle vittime di sfruttamento.¹

La sfida dei servizi e dei professionisti che ci operano, è quella di ottenere efficacia durante lo svolgimento delle proprie attività e di mirare al raggiungimento degli obiettivi che derivano dai compiti istituzionali a loro confidati e contribuire alla realizzazione di quel “alto livello di benessere” al quale si riferiscono la legge italiana e l’OMS.

5. La violenza strutturale

Riflettendo sui binomi “benessere/disagio” e “salute/malattia” e sulle condizioni storiche, economiche, culturali e di potere che determinano strategie individuali, di gruppo o collettive per definirli e gestirli, gli studiosi hanno

¹ Si veda il testo dell’art. 18 della L. 40/1998 (Turco-Napolitano).

evidenziato il termine di “violenza strutturale” come “un modo per descrivere i contesti e le situazioni che mettono gli individui e le popolazioni sulla via del pericolo”.¹ “Le situazioni e il contesto sono strutturali in quanto sono insite (“embedded”), intrinseche nella organizzazione politica ed economica della nostra società; esse sono violente in quanto causano lesioni e traumi alle persone (ma non ai responsabili del perpetuarsi di queste disuguaglianze). Con poche eccezioni, i medici non vengono formati a comprendere queste forze sociali e tanto meno ad intervenire su di esse. Tuttavia è da tempo risaputo che molti interventi medici e di sanità pubblica falliscono se non siamo capaci di capire quali sono i determinanti sociali della malattia”.²

Analizzando la situazione italiana, Alessandro Dal Lago chiarisce questo concetto sottolineando come gli immigrati siano concepiti come “non-persone, cioè quegli esseri umani che sono intuitivamente delle persone come noi, cui però vengono revocate -di fatto o di diritto, implicitamente o esplicitamente, nelle transazioni ordinarie o nel linguaggio pubblico- la qualifica di persona e le relative attribuzioni... Nei media, uno straniero sarà volta per volta un “extracomunitario”, un “clandestino”, un “irregolare”, caratteristiche che non si riferiscono mai a qualche autonoma caratteristica del suo essere, ma a ciò che egli non è in relazione alle nostre categorie: non è europeo, non è un cittadino, non è in regola, non è uno di noi. A partire da questa opacità linguistica, che corrisponde a una totale invisibilità sociale si pongono le premesse perché egli non sia una persona e quindi possa essere letteralmente neutralizzato”.³

6. La mediazione interculturale: esempi di casi concreti

Di seguito, si riportano alcuni casi concreti di interventi di mediazione interculturale nei servizi.

Primo caso. Alcuni operatori sociali, educativi e sanitari si rivolgono a un servizio di consulenza. Mentre raccontano il caso – ossia, i sintomi per i quali l’atteggiamento di un padre originario dall’Asia centro meridionale sarebbe schizogenico -, il mediatore evoca situazioni simili nella sua società di origine, nelle quali i grandi non possono rifiutare un dono ai loro figli, perché questo costituirebbe un messaggio di rifiuto del legame familiare tra due famiglie: nello stesso momento, però, il “bravo figlio” è quello che è in grado di rifiutare il dono malgrado il consenso espresso da suo padre. Egli spiega loro anche come questo atteggiamento non sia considerato patologico in quel contesto grazie all’esistenza di modelli trasmessi e consolidati tra bambini stessi (interiorizzazione di un valore, grazie al sostegno/condivisione tra pari).

¹ Farmer P. (2004) *An anthropology of structural violence*. *Curr Anthropol* 45: 305–326.

² Mosley WH, Chen LC (1984) *An analytical framework for the study of child survival in developing countries*. *Popul Dev Rev* 10S: 25–45.

³ Alessandro Dal Lago, *Non-persone. L’esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, 2008, p. 213.

Secondo caso. Durante un colloquio in un ufficio dei servizi sociale, un utente rifiuta il mediatore interculturale, poi lo accetta, ma a condizione che porti con sé il libro santo della propria religione. Durante il colloquio, l'utente difende la sua appartenenza religiosa, afferma che la sua aggressività con i figli è raccomandata dal libro sacro e invita il mediatore interculturale a controllare la veridicità delle sue parole. Senza rispondere alla sua richiesta esplicita, il mediatore interculturale cerca di comprendere meglio che cosa egli intenda per "accanimento" degli autoctoni (operatori, vicini di casa e anche volontari) contro la sua religione e, a un certo punto, gli domanda se guarda la televisione del suo Paese attraverso l'antenna parabolica e se è al corrente del cambiamento del codice di famiglia nel suo Paese di origine e del discorso diffuso dalla televisione su questo tema. Dopo avere ricevuto una risposta positiva, gli chiede che cosa ne pensa. L'utente, allora, rivolge la sua rabbia anche contro quei "dirigenti del suo Paese", che secondo lui, sono anch'essi contro la religione... Dopo un momento di silenzio, il mediatore gli dice: "mi sembra che sei troppo solo e che tutti sono contro di te (ommettendo di aggiungere "oppure sei tu, che sei in controsenso"). L'utente perde il suo atteggiamento di "sfida" e comincia a piangere. Poi chiede scusa e inizia a raccontare i suoi problemi economici e la sua incapacità a rispondere alle attese della sua famiglia in Italia e nel Paese di origine; racconta anche del suo tentativo di scappare dalla realtà con l'alcool e le droghe che ha peggiorato le cose.

Terzo caso. In seguito a una segnalazione al Tribunale per i Minorenni, un bambino viene allontanamento dalla sua famiglia per violenza fisica sul suo corpo. Nel primo colloquio con gli operatori del centro, i genitori cominciano a mostrare bruciate simili a quelle inferte al figlio sui loro corpi. Il mediatore culturale, allora, spiega che anche lui porta bruciate simili dall'infanzia e che ci sono professionisti che le praticano ancora oggi con regolare licenza delle autorità sanitarie nel Paese di origine. Incoraggiati da questa spiegazione, i genitori cominciano a raccontare la corrispondenza di ogni bruciatura con una delle fasi della loro crescita e la loro importanza nel collocare l'individuo nel gruppo di appartenenza.

Quarto caso. Nasce un conflitto tra alcuni operatori (neuropsichiatra infantile, psicologa, educatrici e assistente sociale) e la madre di una giovane inserita in comunità, in merito alla questione se quest'ultima debba o meno praticare il rito di digiuno durante il *Ramadan*. Sembra, infatti, che la madre si sia contraddetta: prima aveva dato il consenso per dispensare sua figlia dall'osservazione del rito in seguito al consiglio di un medico per i probabili rischi per la sua crescita, dato il suo stato di salute. Poi, ha raccontato che sua figlia ha fatto il *Ramadan* (questo è stato capito dagli operatori traducendo il suo atteggiamento aggressivo e accusatorio come un rimprovero perché avrebbero impedito a sua figlia di fare il *Ramadan*). Il conflitto dura a lungo e gli operatori si trovano obbligati a spostare gli incontri madre/figlia in un luogo neutro, poi a dilazionarli periodicamente fino alla loro totale sospensione, a causa dello spostamento della violenza della madre verso la figlia. Il mediatore interculturale

non riesce lui stesso a capire il senso delle affermazioni della madre durante il colloquio in presenza degli operatori; nota che la signora tenta di raccontare la sua vita intera e non solamente l'episodio, chiede agli operatori di sospendere il colloquio a tre (operatori/mediatore/utente) per consentirgli di ascoltare l'utente da solo. Dopo mezz'ora di racconto emerge un'esistenza caratterizzata dalla morte del capo famiglia nel primo anno di arrivo in Italia che lascia la moglie casalinga sola a badare ai cinque figli; poi, dal sostegno dei servizi (inserimento dei figli in comunità per minorenni); quindi, dal ritorno dei figli a casa dopo che la signora ha riacquisito la sua autonomia; poi, ancora, dal non adattamento della figlia piccola a scuola e dalla difficoltà della madre a educarla, fino all'inserimento della figlia in una nuova comunità per minori. Il suo discorso è lineare e coerente, poi alla fine, la signora, che apprezza l'operato degli educatori in generale, aggiunge "*ma loro devono sapere che ora lei ha fatto il Ramadan*". Vedendo l'espressione interrogativa nel volto del suo interlocutore, la signora dice: "*si vede che sei un figlio delle scuole e non capisci il nostro linguaggio*", per poi aggiungere con un rossore nelle guance "*mia figlia ha fatto l'hammam*". Al ritorno nel gruppo, il mediatore interculturale chiede alla signora di raccontare il rito di passaggio dall'infanzia all'età adulta riservato alle femmine, chiamato comunemente il rito dell'*hammam*, perché avviene nel bagno pubblico in seguito al primo lavaggio dopo il primo ciclo. Il mediatore spiega agli operatori che il ricorso dell'utente a un linguaggio che trova le sue radici nel gergo femminile che nemmeno i maschi della stessa cultura riescono a decifrare, era un tentativo, inconsapevole ma indispensabile per lei, di attirare la loro attenzione sull'esigenza di accompagnare sua figlia nella fase adolescenziale prendendo in considerazione la sua doppia appartenenza all'Italia, dove è cresciuta e dove vive, e al paese di origine, da dove proviene lei e la sua famiglia.

7. Per una nuova rinnovata funzione della mediazione interculturale

Quando il mediatore interculturale informa gli operatori sui codici che regolano le relazioni e i rapporti all'interno di un determinato gruppo, li offre come strumenti aggiuntivi per potere confermare o modificare i loro strumenti professionali.

Quando interagisce nella dinamica del colloquio, evocando gli elementi che condivide con l'utente come lo *status* del migrante, la provenienza dallo stesso contesto o da un contesto simile (extracomunitario o neo-comunitario, area geografica, religione, lingua, continente o altro), il mediatore contribuisce a relativizzare l'alterità dell'utente/paziente di fronte all'équipe terapeutica o socio-educativa e costruisce attorno a lui un mondo creolo dove possono comunicare mondi diversi e dove si può dire il non dicibile quando si tratta di una cultura legittimata, sapiente e dominante contro una cultura popolare e minoritaria.

Di fronte alla forza dell'universalismo dello "scientifico" o del "normativo" - che può diventare facilmente il mezzo con il quale i gruppi dominanti argomentano per sottomettere i gruppi minoritari -, l'utente può alzare la bandiera del

multiculturalismo per rivendicare la sua eccezione e resistere al “potere” dei servizi. In questo caso, la mediazione interculturale non agisce per rafforzare una parte contro l'altra e nemmeno per confermare l'uno o l'altro. La mediazione usa i suoi strumenti di conoscenza del servizio e dell'universo culturale del cittadino, per focalizzare l'attenzione sulla persona o la famiglia seguita, accompagnare a riconoscere punti di debolezza e di forza e a formulare la richiesta di aiuto senza la quale ogni intervento perde la sua efficacia.

Un esperto culturale osserva e attribuisce significati e spiegazioni alle espressioni e agli atteggiamenti, non interagisce o negozia le proprie conoscenze con l'interessato, non può considerarsi mediatore interculturale anche se lui/lei stesso/a è di origine straniera. Il mediatore interculturale, invece, non agisce come esperto di cultura ma si accontenta di facilitare l'espressione dell'utente. Evocando Paulo Freire, l'educando (oppresso) è l'unico esperto del suo vissuto e delle sue dinamiche e contraddizioni, ma potrebbe non detenere i mezzi per esprimere questo. Ciò di cui ha bisogno non è che altri gli proponano o li impongano un vissuto/un mondo nuovo e diverso, che non avrebbe niente a che vedere con la sua storia e con i suoi riferimenti. Ciò di cui, invece, ha bisogno sono solamente gli strumenti per esprimersi, per trasformare il suo sapere e il suo vissuto in simboli trasmissibili ad altri che non appartengono al suo gruppo e che interagiscono con dinamiche diverse. In questo, il mediatore interculturale diventa uno “strumento” che, attraverso il suo tentativo di sapere e di capire, permette al cittadino straniero di comunicare e farsi ascoltare dal servizio e viceversa.

Capita spesso che l'utente/paziente esprima il suo stupore, quando il suo connazionale “colto e ben introdotto nei servizi italiani” gli chiede di spiegargli meglio, o si pone davanti a lui come se non sapesse, o, altre volte, gli domanda di parlare al posto suo. È vero che la traduzione del mediatore interculturale rende la formulazione dell'utente più “elegante”, non solo grazie al suo livello di conoscenza della lingua italiana e di quella colta di origine, ma anche perché è meno sottoposto alle emozioni che condizionano l'utente durante il colloquio. Lo stesso incide anche sulle formulazioni degli operatori che diventano nella traduzione meno “tecnicisti” e usano meno parole che potrebbero ferire interlocutore. Si è infatti visto che, anche quando l'utente o l'operatore percepisce l'ingiuria, l'insulto o la parola offensiva dell'altro, si riesce, grazie al tempo della traduzione e alla sua “eleganza”, a concentrarsi sull'oggetto del colloquio allontanandosi da ogni soggettività comunicativa.

Infine, la mediazione interculturale non semplifica, ma fa emergere la complessità delle situazioni. Non rafforza l'imposizione di valori scientifici o universali, ma contribuisce a costruire patti condivisibili che rendono migliore la vita futura di tutti, che non arretrano nei traumi del passato ma sono utili per uscire da situazioni di “crisi”, “patologia” o “disagio”. Non impone definizioni o saperi, ma favorisce l'espressione dei saperi dei comunicanti. Usa strategie comunicative articolando il passaggio da una lingua all'altra, regola il tempo e riorienta la discussione.

Il mediatore non è un avvocato o un difensore, non è un giudice. Il suo ruolo assomiglia più a quello del mediatore immobiliare che si comporta con i due contendenti come con dei clienti da “accontentare”, entrambi sapendo che il suo arbitraggio è valido solamente se ottiene la loro legittimazione.

2.

**Politiche delle migrazioni e politiche dei diritti:
le difficili risposte dell'Europa**

L'EUROPA DEI DIRITTI ALLA PROVA DELL'IMMIGRAZIONE*

Giuliana Turrone

*Dottore di ricerca in Storia del pensiero politico
e delle istituzioni politiche*

1. Lo stato nazionale e le sfide dell'immigrazione

L'immigrazione è uno dei fenomeni più complessi e controversi degli ultimi decenni, e costituisce per la politica una delle principali sfide. In primo luogo, la sua dimensione planetaria porta con sé le problematiche proprie della globalizzazione, mettendo a nudo le debolezze del moderno modello di stato; in secondo luogo, l'immigrazione interpella la politica su un'ampia gamma di questioni, alcune di esse in opposizione apparente le une con le altre, come la sicurezza e l'ordine pubblico da un lato e l'integrazione dall'altro. Ma è possibile affrontare questi singoli aspetti isolatamente, oppure non sono piuttosto da considerare nelle loro interconnessioni, come i due corni dello stesso problema?

In quanto fenomeno della globalizzazione, le migrazioni, al pari delle altre interdipendenze sociali, culturali, politiche e tecnologiche, hanno assunto una dimensione planetaria, producendo l'avvicinamento di ciò che è geograficamente lontano e, allo stesso tempo, la frammentazione dei singoli territori. Nelle aree del mondo emergenti lo sviluppo avviene a macchia di leopardo, mentre nelle aree più ricche del pianeta aumenta la forbice tra povertà e ricchezza e, in quelle colpite dalla crisi economico-finanziaria, si assiste alla progressiva erosione dei diritti fondamentali. Il risultato, sia esso a somma positiva o negativa, è lo stesso: l'aumento delle disuguaglianze.

Di fronte a mutamenti socio-economici di tale portata, il sistema politico-istituzionale mondiale non è cambiato, nonostante il dibattito teorico-politico sulla globalizzazione dimostri, da oltre trent'anni, l'inadeguatezza del modello dello stato-nazione nel governo dei processi economici e sociali¹. Come indica il nome stesso di "Nazioni unite", permane su scala mondiale il modello uscito dalla rivoluzione francese e da quella americana.

Le risposte date dalla politica al fenomeno migratorio mettono in evidenza le contraddizioni tra il modello politico vigente e la dimensione globalizzata dei processi economico-sociali, che richiedono risposte sovranazionali.

2. Un fenomeno di portata mondiale

La storia umana è sempre stata interessata, fin dalle sue origini, da spostamenti di popolazioni. Come ha affermato lo scrittore ed editore tedesco

* L'articolo riprende i contenuti pubblicati dall'Autrice in "La porta di vetro, Rivista di politica e società", *L'utopia della nuova Europa*, anno I, n. 1, 2014, pp. 63-74.

¹ Sul dibattito teorico-politico sulla globalizzazione, cfr. P. P. Portinaro, *La teoria politica e il dibattito sulla globalizzazione. Un bilancio*, «Teoria politica», XXV, n. 3, 2009, pp. 27-48.

Hans Magnus Enzensberger: “La sedentarietà non fa parte delle caratteristiche della nostra specie fissate per via genetica”.¹

Non esiste epoca storica che non sia stata attraversata dal fenomeno migratorio, anche se questo non è mai stato così evidente come da quando esiste lo stato-nazione, con le sue frontiere e il suo sistema dei diritti, fondato essenzialmente sul principio della cittadinanza.

Negli ultimi decenni il numero di persone che vivono all'estero è in continua crescita: secondo recenti stime delle Nazioni Unite, nel 2013 i migranti internazionali erano 232 milioni, un numero ben superiore ai 175 milioni del 2000 e ai 154 del 1990². Questo significa che oggi il 3,2% della popolazione mondiale vive lontano dal proprio paese di origine, intendendo per paese lo stato di appartenenza. Infatti questi valori non tengono conto delle migrazioni all'interno dei singoli stati: un fenomeno altrettanto importante e di difficile misurazione. Un altro dato da tenere presente è che metà dell'intera popolazione migrante è concentrata in solo dieci paesi, primo fra tutti gli Stati Uniti, seguiti, nell'ordine, da Russia, Germania, Arabia Saudita, Emirati arabi uniti, Regno Unito, Francia, Canada, Australia e Spagna.³

A spingere le persone a migrare vi è una combinazione di fattori economici, politici e sociali, che nel paese di origine costituiscono i fattori di spinta e nel paese di destinazione i fattori di attrazione. Si tratta di un fenomeno complesso, che si articola in differenti tipologie: una prima distinzione va fatta tra migrazioni transnazionali e migrazioni interne ai singoli paesi. Queste ultime assumono oggi un carattere di massa soprattutto nei paesi emergenti, a causa dello spostamento verso le grandi città. A loro volta le migrazioni transnazionali si suddividono in infracontinentali, vale a dire all'interno dei singoli continenti, e transcontinentali. Queste ultime riguardano prevalentemente gli spostamenti di popolazioni da Asia, Africa e America latina, verso Stati Uniti, Australia e paesi dell'Unione europea, attratte dal benessere e dalla tutela delle libertà fondamentali.

L'analisi che segue si concentra sull'immigrazione in Europa di provenienza dai paesi terzi, e muove da questi interrogativi: l'immigrazione è un problema dei singoli paesi o dell'Unione europea? Chi governa l'immigrazione? Quali sono le politiche dell'Unione? È possibile far emergere il potenziale positivo dell'immigrazione, per trasformarla da problema in risorsa delle nostre società?

¹ H. M. Enzensberger, *La grande migrazione*, Einaudi, Torino, 1993, ed. orig. *Die Große Wanderung*, 1992.

² Cfr. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2013*, http://esa.un.org/unmigration/documents%5Cworldmigration%5C2013%5CFull_Document_final.pdf. Per una visione complessiva dei fenomeni migratori, documenti e attività delle Nazioni Unite, cfr. www.unmigration.org.

³ Le cifre relative ai dieci paesi dove si concentra la metà della totalità dei migranti internazionali erano nel 2013: Stati Uniti 45,8 milioni, Federazione Russa 11 milioni, Germania 9,8 milioni, Arabia Saudita 9,1 milioni, Emirati Arabi Uniti 7,8 milioni, Regno Unito 7,8 milioni, Francia 7,4 milioni, Canada 7,3 milioni, Australia 6,5 milioni, Spagna 6,5 milioni. Cfr. *International Migration Report 2013*, cit.

3. Un fenomeno a carattere strutturale

L'Europa, tradizionalmente terra di emigrazione, è diventata solo negli ultimi decenni meta di immigrazione da paesi terzi. Questo spiega, almeno in parte, perché il Trattato di Roma del 1957 non prevedesse una competenza formale in materia di politiche dell'immigrazione. Infatti, fino agli anni settanta del Novecento la manodopera straniera proveniva prevalentemente da altri paesi europei e le uniche regole riguardavano la circolazione dei cittadini degli Stati membri.

Oggi la situazione è completamente cambiata: nell'Unione europea il numero totale di stranieri, vale a dire di individui che non sono cittadini del paese in cui risiedono, è stimato intorno a 35 milioni, corrispondente a quasi il 7% dei 500 milioni circa di abitanti dell'intera Unione. Dei 35 milioni di stranieri, grosso modo un terzo sono cittadini appartenenti a uno stato membro (13,6 milioni), mentre i due terzi sono cittadini provenienti da paesi terzi (20,7 milioni)¹. Questo significa che gli immigrati provenienti da paesi non europei costituiscono circa il 4% della popolazione totale dell'Unione.

In Italia, paese di grande emigrazione dalla seconda metà dell'Ottocento per centoventi anni, la tendenza si è invertita e l'immigrazione straniera è iniziata dalla metà degli anni settanta. La crescita è avvenuta rapidamente, arrivando nel 2012 a quasi 5 milioni di stranieri. Di questi circa un milione e mezzo sono cittadini di altri stati membri dell'Ue, e circa tre milioni e mezzo cittadini di paesi non appartenenti all'Ue². Secondo queste stime, i cittadini di paesi non europei costituiscono il 5,83% della popolazione residente in Italia. Questi, sommati ai cittadini di altri paesi Ue, costituiscono oltre l'8% della popolazione italiana.

Le cifre da sole indicano che non si tratta di un fenomeno passeggero, ma che milioni di persone con cittadinanza diversa da quella del paese in cui risiedono, vivono in quel paese in modo stanziale. Il fenomeno migratorio è diventato un fenomeno a carattere strutturale e ordinario, e in quanto tale va considerato, nella complessità delle sue sfaccettature sociali e culturali.

4. Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: quale libertà?

Le politiche dell'immigrazione elaborate dall'Unione europea risentono di due difficoltà fondamentali. La prima è di carattere oggettivo e dipende dal fatto che il fenomeno assume caratteristiche sensibilmente differenti da paese a paese, perché non tutti i paesi sono meta di immigrazione, ma anche perché quelli maggiormente coinvolti non lo sono allo stesso modo. Infatti, la struttura per cittadinanza della popolazione straniera residente nell'Unione varia notevolmente da uno stato membro all'altro ed è influenzata da fattori quali la migrazione della

¹ Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

² I dati sulla presenza degli stranieri sono sempre oggetto di controversia, in quanto variano sensibilmente a seconda delle modalità di rilevazione impiegate. Per l'Italia ho utilizzato i dati forniti dall'ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, cfr. *Manifesto ASGI per riformare la legislazione sull'immigrazione*, anno 2013, http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2571&l=it

forza lavoro, i legami storici tra i paesi di origine e di destinazione e le reti create nei paesi di destinazione¹.

Il secondo problema è dato dalle scelte politiche dei singoli paesi europei, da sempre riluttanti a rinunciare alla propria sovranità in questo settore, anche a fronte di un fenomeno che si configura come globale, e pertanto non più gestibile secondo la logica dei vecchi confini nazionali. Questo spiega perché la Convenzione di Schengen, che ha improntato le successive politiche europee dell'immigrazione, sia nata al di fuori dell'ambito istituzionale comunitario. Lo spazio Schengen si basa infatti su un trattato internazionale, condiviso inizialmente da cinque paesi europei nel 1985, a cui hanno progressivamente aderito alcuni, ma non tutti, i paesi europei e altri paesi non europei.

Per poter parlare di competenza comunitaria sulla materia bisogna attendere fino agli anni novanta: il primo passo viene compiuto nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht, che riconosce l'immigrazione tra le "questioni di interesse comune", inserendola nel "terzo pilastro". Ma il passaggio fondamentale avviene con l'adozione del Trattato di Amsterdam nel 1997, che "comunitarizza" la politica dell'immigrazione, integrando il sistema Schengen nel quadro legislativo dell'Unione europea.

Le politiche dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione, che prima erano trattate a livello intergovernativo, sono ora condivise a livello europeo. Le decisioni sulla materia sono adottate, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, secondo la procedura legislativa ordinaria della codecisione, il che rende il Parlamento europeo colegislatore su un piano di parità con il Consiglio.

Oggi le politiche europee dell'immigrazione si inquadrano nella cosiddetta "Area di libertà, sicurezza e giustizia"², conformemente a quanto stabilito nella parte terza, titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³. In seno alla Commissione europea, la politica dell'immigrazione compete alla direzione generale degli Affari interni.

¹ Secondo i dati ufficiali più recenti, nel 2011 le comunità straniere più numerose nell'Unione europea erano costituite dai rumeni (residenti in un altro Stato membro dell'UE) e dai turchi, che contavano ciascuna 2,3 milioni di cittadini residenti nell'Ue, pari ognuna al 7,0 % del totale di stranieri residenti nell'Ue nel 2011. La terza comunità più numerosa era quella marocchina (1,9 milioni di individui, ossia il 5,7 % del totale degli stranieri). Il gruppo di stranieri residenti nell'Ue che ha registrato l'aumento più significativo nel periodo tra il 2001 e il 2011 è quello dei rumeni, il cui numero è cresciuto di quasi otto volte passando da 0,3 milioni nel 2001 a 2,3 milioni nel 2011. Anche il numero di polacchi e di cinesi è aumentato in misura rilevante durante questo periodo e nel 2011 i cittadini di Polonia e Cina rientravano tra le dieci comunità straniere più numerose. Cfr. Eurostat, *Migration and migrant population statistics* cit.

² Il corsivo è mio.

³ Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), insieme al Trattato sull'Unione europea (TUE), così come modificati dal trattato di Lisbona firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, costituiscono la fonte primaria del diritto comunitario. Link alla versione consolidata TUE e TFUE: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.it08.pdf>

Ma quale idea di libertà esprime il titolo V? Sappiamo infatti che il principio è molto vasto e che per essere compreso necessita di essere specificato, rispondendo alla domanda: libertà di fare che cosa?

Nella teoria politica, il concetto di libertà, che sta alla base del moderno stato liberale e democratico, si definisce, per quanto attiene alla libertà “civile” o “negativa” (“negativo” in senso logico), come “assenza di impedimento o di costrizione”¹. Tra le libertà negative sono compresi i diritti fondamentali alla vita, alla proprietà, di opinione, di associazione, di religione, inclusa la libertà di movimento. Come ha scritto Norberto Bobbio, “la libertà civile o negativa comprende tanto l’assenza d’impedimento, cioè la possibilità di fare, quanto l’assenza di costrizione, cioè la possibilità di non fare”². Coincide con la sfera di non intervento della politica e della legge nella vita di ciascun individuo. Vi è poi l’accezione “positiva” di libertà, intesa come autodeterminazione o autonomia. In questo senso, la libertà coincide con la facoltà dell’individuo di partecipare alle decisioni pubbliche; un esempio di libertà positiva, all’interno di un sistema democratico rappresentativo, è il diritto di voto.

Invece, la nozione di libertà considerata dal trattato europeo sotto il titolo ad essa dedicato è limitata al principio di “assenza di controllo sulle persone all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne” (art. 77 TFUE)³. In altre parole, la libertà che il titolo V si propone di tutelare è quella di movimento all’interno delle frontiere. Nella logica del diritto comunitario, tale nozione di libertà si integra e completa con il principio della garanzia del “controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne”, che, va rilevato, non sono forme di libertà. Anche nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea è dunque mantenuta la logica degli accordi di Schengen. Questi ultimi infatti, nati per rispondere alle esigenze di costruzione di un libero mercato, stabiliscono, insieme, da un lato il principio della libera circolazione all’interno dello spazio europeo e, dall’altro lato, quello del rafforzamento delle frontiere verso l’esterno.

La struttura stessa del titolo V è significativa, in quanto inquadra le politiche dell’immigrazione nella questione più generale della sicurezza e della cooperazione giudiziaria⁴. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, comprende infatti settori che vanno dalla gestione delle frontiere esterne dell’Unione alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, includendo le politiche di asilo

¹ Cfr. la voce “Libertà” scritta da N. Bobbio per *l’Enciclopedia del Novecento*, ripubblicata in N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino 2009.

² *Ibid.*, p. 46.

³ “L’Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne” (art. 77, par. 1, TFUE).

⁴ Il titolo V è articolato nei seguenti cinque capi: 1. Disposizioni generali, 2. Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione, 3. Cooperazione giudiziaria in materia civile, 4. Cooperazione giudiziaria in materia penale, 5. Cooperazione di polizia.

e di immigrazione insieme alla cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità, che prevede a sua volta la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani, la droga.

5. I limiti delle competenze dell'Unione: tra sicurezza e integrazione

Il documento d'indirizzo politico, contenuto nella seconda parte del volume ed elaborato dalle principali organizzazioni federaliste europee, critica l'approccio all'immigrazione dell'Ue per "l'eccessiva accentuazione della sicurezza degli stati e delle frontiere rispetto a quella degli individui, tra cui migranti e profughi"¹. Il documento prosegue sostenendo l'urgenza di "correggere questa distorsione, conformando maggiormente politiche e normative al dettato della Carta di Nizza".

Come si è visto sopra, è l'inquadramento stesso della materia a indicare che, tra i due termini del binomio integrazione e sicurezza, sia quest'ultimo a prevalere. Tuttavia è significativo che siano le stesse più alte cariche istituzionali europee a invocare la necessità di un cambiamento culturale nell'approccio dell'Ue all'immigrazione. Come ha dichiarato il presidente del Parlamento Martin Schulz in visita in Italia in occasione della giornata mondiale contro il razzismo: "Serve una legge europea per l'immigrazione perché l'Europa è un continente di immigrazione... L'immigrazione non è un problema puramente italiano ma europeo. E un importantissimo passo verso una politica di migrazione sostenibile è quello di riconoscere la realtà, e cioè che l'Europa è un continente di immigrazione"².

Per il commissario agli Affari interni Cecilia Malmström, competente per le politiche dell'immigrazione, bisogna fare di più: "Ad oggi l'integrazione dei migranti ha avuto scarso successo. Ognuno di noi deve fare di più: nell'interesse delle persone che arrivano qui, ma anche in considerazione del fatto che i migranti bene integrati sono una risorsa per l'Ue, poiché arricchiscono le nostre società dal punto di vista culturale ed economico"³.

Di fronte alle critiche, è necessario però capire quali siano le competenze proprie dell'Unione in materia migratoria. Che cosa può decidere l'Unione europea relativamente ai fenomeni migratori? La questione della ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i singoli stati membri è estremamente complessa e articolata, pertanto l'analisi si limiterà all'immigrazione in senso stretto, senza considerare la materia dell'asilo, che richiederebbe una trattazione a sé stante. Sull'immigrazione, l'Unione non ha competenze di tipo esclusivo, ma in

¹ *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, a cura di AICCRE Federazione piemontese, Co.Co.Pa Comuni per la pace della Provincia di Torino, Centro d'Iniziativa per l'Europa, Movimento federalista europeo, febbraio 2014, disponibile anche su www.mfe.it, p. 8.

² Intervista del 21 marzo 2014 a Torino in occasione della partecipazione del presidente del Parlamento europeo alla presentazione nazionale dello *Shadow report 2012-2013* della Rete europea contro il razzismo, a cura del CIE, Centro d'iniziativa per l'Europa, <http://www.enar-eu.org/Shadow-Reports-on-racism-in-Europe-203>

³ L'agenda europea per l'integrazione, comunicato stampa 20 luglio 2011 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-911_it.htm

certi ambiti esercita una competenza di tipo concorrente, mentre in altri è limitata alla competenza di sostegno. In caso di competenza concorrente, sia l'Ue sia gli stati membri possono adottare atti vincolanti; invece, nell'altro caso, l'Unione non dispone di potere legislativo, ma può solamente sostenere o coordinare l'azione degli stati membri, senza interferire nell'esercizio delle competenze statali.

A loro volta, tutte le competenze dell'Unione sono comunque regolate dai tre principi fondamentali, che ci pare opportuno ricordare: di attribuzione, per cui l'Unione dispone soltanto delle *competenze* che le sono attribuite dai trattati; di proporzionalità, per cui l'esercizio delle competenze si limita a quanto necessario per il conseguimento degli *obiettivi* stabiliti dai trattati; di sussidiarietà, per cui, nel caso delle competenze concorrenti l'Ue può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli stati membri (art. 5 TUE). Apportare modifiche alla ripartizione delle competenze è molto difficile, in quanto sono necessari l'accordo di tutti gli stati membri e la revisione dei trattati (art. 48 TUE).

Gli obiettivi e le competenze relativi all'immigrazione sono formulati al capo 2 del titolo V TFUE, insieme ai controlli delle frontiere e all'asilo. In particolare gli obiettivi sono indicati paragrafo 1 dell'art. 79: "L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani".

Per il conseguimento degli obiettivi, l'Unione può intervenire, conformemente a quanto stabilito al par. 2, art. 79 TFUE, nei seguenti settori: "a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori".

A grandi linee, possiamo dire che le competenze dell'Unione esprimono l'assegnazione di obiettivi quali la gestione dei flussi migratori, la regolamentazione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti, la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina. A queste sono collegate le competenze relative ai controlli alle frontiere e alla materia dell'asilo.

Gli stati membri si riservano tuttavia la prerogativa sulla gestione dei flussi a livello quantitativo (art. 79, par. 5 TFUE) e, questione di estrema rilevanza, sull'integrazione (art. 79, par. 4 TFUE). Su queste materie, dunque, l'Unione non ha potere legislativo. L'integrazione può essere promossa soltanto indirettamente, attraverso il sostegno, nel rispetto delle competenze nazionali. Quindi, l'Ue non può delineare strategie dell'integrazione, ma può stabilire un quadro per il

monitoraggio, la definizione degli indicatori e lo scambio di buone pratiche, avvalendosi degli strumenti finanziari europei per incentivarne il processo¹.

6. Evoluzione delle politiche dell'Unione e prospettive: ripartire dai diritti?

Malgrado i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di immigrazione, nei documenti comunitari si riscontra una crescente attenzione al fenomeno nell'interezza della sua complessità e implicazioni. Le politiche migratorie dell'Unione riconoscono infatti la necessità della garanzia dei diritti umani e stabiliscono interconnessioni con altri settori di politica comunitaria, quali l'occupazione, la salute, l'istruzione, il commercio, le relazioni esterne e lo sviluppo.

Questo è l'approccio del Programma di Stoccolma², che regola per l'attuale periodo 2010-2014 lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. È significativo il titolo stesso del capitolo dedicato all'immigrazione e all'asilo: "Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato". Responsabilità, tutela dei diritti, solidarietà, integrazione e partenariato con i paesi terzi sono, insieme ovviamente a quello della sicurezza, i principi chiave del documento, peraltro in linea con la serie dei documenti che lo hanno preceduto. I valori affermati indicano la direzione verso cui devono tendere le future politiche sia quelle dell'Unione, sia quelle degli stati membri.

Vediamo in primo luogo la questione dei diritti umani. Anzitutto è importante tenere presente che il Programma di Stoccolma è il primo documento ufficiale comunitario successivo all'adozione nel dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, che ha conferito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza)³ lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati.

La Carta riunisce in un unico documento i diritti affermati nei vari strumenti legislativi comunitari, nelle carte fondamentali dei singoli paesi membri, oltre che in quelle internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Si applica alle istituzioni europee, nell'ambito delle competenze ad esse attribuite, e si applica anche ai paesi dell'Ue, nella misura della loro attuazione della normativa europea.

Relativamente ai diritti, da un punto di vista generale, il Programma di Stoccolma richiama inoltre la necessità che l'Unione aderisca al più presto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU): "Ciò renderà più stringente per l'Unione l'obbligo di garantire la promozione attiva dei diritti e delle libertà

¹ *Ibid.*

² Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GUUE C 115, 4/05/2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>

³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata elaborata da una convenzione composta da un rappresentante di ogni paese dell'Ue e da un rappresentante della Commissione europea, nonché da membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007 in vista dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Link alla Carta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

fondamentali in tutti i settori di sua competenza”¹. La Convenzione, infatti, non è un documento dell’Unione europea, bensì del Consiglio d’Europa, la principale organizzazione internazionale di difesa dei diritti umani. Tutti i 47 stati membri del Consiglio d’Europa, tra cui tutti i 28 stati membri dell’Ue, sono firmatari della Convenzione, che tutela i diritti civili e politici fondamentali e prevede, con la Corte europea dei diritti dell’uomo, organo del Consiglio d’Europa con sede a Strasburgo, un meccanismo che permette di farli applicare.

Oltre agli stati nazionali, anche l’Unione europea ha facoltà di aderire alla CEDU². Sulle ragioni dell’adesione dell’Ue alla CEDU, resa peraltro obbligatoria dallo stesso Trattato di Lisbona (art. 6, par. 2), è opportuno soffermarsi per capirne l’importanza.

Sebbene l’Ue si fondi sul rispetto dei diritti fondamentali, di cui la Corte di Giustizia dell’Unione europea garantisce l’osservanza, la CEDU e il suo meccanismo giudiziario non si applicano, sul piano formale, agli atti dell’Unione. Diversamente, tutti gli Stati membri dell’Ue, in quanto parti contraenti della Convenzione, hanno l’obbligo di rispettare la CEDU, anche quando applicano o attuano la legislazione dell’Ue.

L’adesione dell’Ue alla Convenzione rafforzerebbe la tutela dei diritti umani in Europa, sottoponendo il sistema giuridico dell’Ue a un controllo esterno indipendente. Permetterebbe inoltre di colmare alcune lacune in materia di tutela giuridica conferendo ai cittadini europei una protezione nei confronti degli atti dell’Unione pari a quella di cui godono già nei confronti degli Stati membri³.

I valori fondamentali dell’Unione sono, secondo il Programma di Stoccolma, alla base dell’integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti. Secondo il documento, “un’immigrazione ben gestita può essere di beneficio a tutti i soggetti in causa” (cap. 6). Per quanto riguarda l’asilo, si ribadisce che l’istituzione di un sistema europeo comune resta un obiettivo politico chiave⁴.

Il Programma di Stoccolma insiste sull’importanza di un approccio basato sull’integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente e, a caposaldo della politica di integrazione, pone la “*garanzia di diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell’Unione*”⁵. Questo è un punto di estrema rilevanza, in quanto stabilisce il principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza, vale a

¹ Programma di Stoccolma, cap. 2.1.

² La base giuridica dell’adesione dell’Ue alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), è formulata all’art. 59, par. 2: “L’Unione europea può aderire alla presente Convenzione”. Testo CEDU: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

³ Consiglio d’Europa <http://hub.coe.int/it/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>

⁴ La realizzazione di un sistema europeo comune di asilo è un principio ripreso dalla Terza relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo del 2012, COM(2012)250, a garanzia di eguali modalità di protezione ai profughi in tutti gli stati e di politiche comuni di accoglienza. Cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_2012_250_final_1_en_act_part1_v5_en.pdf

⁵ Programma di Stoccolma, cit., cap. 6.1.4. Il corsivo è mio. Cfr. anche l’Agenda europea per l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi, COM(2011)455 def., 20/07/2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:IT:PDF>

dire che tutti i cittadini soggiornanti sul territorio dell'Ue dovrebbero godere degli stessi diritti, indipendentemente dal fatto che siano cittadini europei o cittadini di paesi terzi.

Il processo d'integrazione si concretizza, sempre secondo il documento, attraverso il riconoscimento di una serie di diritti, primo fra tutti l'occupazione, ma anche il diritto alla famiglia, all'istruzione, l'accesso alle istituzioni e ai beni e servizi, oltre che la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle stesse politiche di integrazione.

Se si comparano le priorità politiche in materia migratoria dell'Unione con quelle degli stati membri, si nota un'evidente discrepanza, in quanto, come sostiene anche uno studio del Parlamento europeo, "il fine ultimo della politica migratoria dell'Unione consiste nell'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti. Per contro, gli Stati membri collegano le questioni migratorie a quelle della sicurezza, della politica per l'occupazione e della politica sociale"¹.

Infatti, anche la disciplina italiana degli ingressi è essenzialmente orientata alla concessione del permesso basata sul lavoro. Tuttavia, come afferma chiaramente il *Manifesto ASGI per riformare la legislazione sull'immigrazione*, in un paese con elevati tassi di immigrazione cresce anche il flusso migratorio originato da esigenze diverse, quali l'unità familiare, la protezione umanitaria e la domanda di studio. E a tali esigenze dovranno essere fornite, sempre secondo il documento, specifiche risposte articolate².

Sul piano dell'azione internazionale, va segnalata l'importanza del cosiddetto "approccio globale", che tratta la politica migratoria come parte integrante della politica estera dell'Unione. Introdotto dal Consiglio europeo nel 2005³, mette in correlazione il contrasto all'immigrazione irregolare con la cooperazione allo sviluppo; in questo modo i fenomeni migratori possono essere meglio affrontati nella loro complessità, attraverso un approccio che colleghi differenti settori delle politiche europee, dalle relazioni esterne allo sviluppo, dall'occupazione alla giustizia, libertà e sicurezza. Nato come programma di azione nelle relazioni con i paesi terzi dell'Africa e del Mediterraneo, è stato nel 2006 rilanciato ed esteso ai paesi partner di altri continenti⁴. Il Programma di Stoccolma lo considera come il principio cardine per la costruzione dei partenariati con i paesi terzi in materia migratoria. Secondo l'approccio globale, la cooperazione con i paesi terzi si pone come

¹ Parlement européen, Direction Générale des Politiques internes, *Répartition des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres en matière d'immigration*, 2011, p. 7 http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT%282011%29453178_FR.pdf

² ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Manifesto ASGI per riformare la legislazione sull'immigrazione*, anno 2013, cit.

³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf

⁴ COM(2006)735 def., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:IT:PDF>

obiettivo la lotta contro l'immigrazione irregolare, ma mira altresì a favorire lo sviluppo dei paesi interessati. L'Unione assiste così i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori e sostiene allo stesso tempo l'apporto di risorse agli immigrati e ai relativi paesi di origine. Il legame tra la cooperazione allo sviluppo e le questioni migratorie consente all'Unione di integrare queste ultime nell'ambito di un'azione globale sul piano internazionale.

Solidarietà e responsabilità sono infine i pilastri su cui è fondato il programma sull'immigrazione dell'Italia per il periodo di presidenza del Consiglio dell'Unione europea del secondo semestre 2014. Lo sviluppo di una politica migratoria dell'Unione figura infatti tra gli obiettivi centrali della politica europea del governo italiano, che vede questo sviluppo nella direzione di "una politica lungimirante e articolata", fondata sulla solidarietà e sulla responsabilità, nonché che sul potenziamento della politica esterna in materia di migrazione¹.

7. Conclusioni

Si è visto come nell'Unione europea sussista una tensione non risolta tra due estremi: da un lato i limiti delle competenze attribuite dagli stati membri, i quali non intendono rinunciare alla propria sovranità, seppur svuotata dalla natura globalizzata del fenomeno migratorio; dall'altro lato le priorità stabilite dall'Unione stessa, che sono piuttosto rivolte all'affermazione dei valori stabiliti a fondamento dell'istituzione comunitaria e alla tutela dei diritti umani. Tra i due corni del problema, sicurezza e integrazione, continua però a prevalere il primo e pare ancora lontano il raggiungimento dell'equilibrio auspicato. A questo si aggiungano le difficoltà nell'applicazione dei principi stabiliti dalla Carta di Nizza e la mancata adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ci si chiede se la soluzione sia da ricercare in strategie alternative o non piuttosto in un'idea alternativa di Europa.

Dall'inizio della crisi economica, l'incompiutezza del processo di integrazione ha portato piuttosto critiche, sia da parte di chi sostiene l'urgenza di realizzare l'Unione politica ed economica su modello federale, sia dai cosiddetti euroscettici, che si distinguono a loro volta in coloro che criticano semplicemente lo status quo, e in coloro che ritengono inadeguato anche il modello compiuto di stato federale².

La strategia comunitaria per i prossimi anni sarà condizionata dalle scelte che gli stati membri prenderanno sul futuro dell'Unione. Da molte parti

¹ Cfr. Ministero degli Affari esteri, *La Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea*, <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/grandiobiettivipresidenzaitaliana.htm>

² Sul futuro dell'Unione si segnala l'acceso dibattito lanciato in Germania dalla polemica tra Wolfgang Streek e Jürgen Habermas. La traduzione del saggio di Habermas è pubblicata da "Reset", *Habermas: vi spiego perché la sinistra anti-Europa sbaglia*, <http://www.reset.it/caffe-europa/habermas-vi-spiego-perche-la-sinistra-anti-europa-sbaglia>. Cfr. anche la risposta di Sergio Pistone in "L'Unità Europea", n. 5, settembre-ottobre 2013, pp. 5-7.

si esprime l'esigenza di una legislatura costituente, ed è questo il nostro auspicio, per dimostrare che l'Unione europea non è una semplice unione monetaria ma, pur con le sue contraddizioni, un cantiere aperto per la costruzione di un'unione politica, basata sui valori della democrazia, del rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali.

MIGRAZIONI DI PROFUGHI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: LA SFIDA DEI “PAESI FRAGILI”

Davide Rigallo

Vicesegretario Federazione regionale piemontese AICCRE

1. L'Europa davanti alle migrazioni forzate dai paesi terzi

Per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale, gli Stati che compongono l'Unione Europea si trovano a essere preminenti contesti di approdo e di accoglienza per un numero ingente e, soprattutto, crescente di profughi dai paesi terzi.¹ Di profughi, e non genericamente di migranti, in quanto la morfologia migratoria verso l'Europa è apparsa, da almeno un decennio, in significativa mutazione, con una consistente variazione del rapporto tra *migrazioni economiche* (stabile o in leggera flessione) e *migrazioni forzate* (in aumento)². I paesi dell'UE, soprattutto in forza della recessione economica dell'ultimo decennio, sembrano infatti avere diminuito la loro capacità attrattiva per fattori di positiva mobilità sociale, conservando, per contro, quella che poggia sulle condizioni di pace e sicurezza che garantirebbero ai loro residenti. In altre parole, all'Europa guardano sempre di più persone e gruppi in fuga da persecuzioni e conflitti (ricordiamo, tra i tanti, quelli che stanno insanguinando regioni anche prossime del Medio Oriente, del Maghreb e dell'Africa subsahariana) come a una meta di salvezza e di tutela dei diritti: una meta in cui trovare ciò che, propriamente, si chiama *asilo*.

Tuttavia, è proprio nelle risposte tardive e insufficienti alle migrazioni forzate e nella gestione non sempre coerente del diritto di asilo che l'UE sta rivelando alcune fra le sue contraddizioni più gravi³, a cominciare da quella che vede opporsi, nei fatti, l'orientamento securitario delle sue politiche migratorie al quadro di diritti della persona espresso nella *Carta dei diritti fondamentali dell'UE* e reso vincolante per i singoli Stati con il Trattato di Lisbona (2009). Un'opposizione spesso rimossa o non adeguatamente problematizzata nei dibattiti pubblici, che rimanda direttamente al sostanziale contrasto che sussiste tra l'attuale assetto intergovernativo dell'UE e la prospettiva di un'organizzazione autenticamente federale, con un effettivo trasferimento di potere alle istituzioni europee.

¹ Per quadro di conferma a quanto asserito, si vedano: Giovanni FERRARI, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, 2004 (www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f70b80eeaac70003e3/10giovanni_ferrari__convenzione_rifugiati_1951_.pdf); ID., *L'asilo nella storia*, 2005 (www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f50b80eeaac70003e1/8giovanni_ferrari__lasilo_nella_storia__2005.pdf); Sandra SARTI, *L'Italia dei Rifugiati*, ANCI, 2010, pp. 13-16.

² Per una verifica di queste tendenze, si veda il recente: Eurostat Newsrelease, 53/2015, 20 march 2015 (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751779/3-20032015-BP-EN.pdf/35e04263-2db5-4e75-b3d3-6b086b23ef2b>). Per un'analisi più articolata, si veda anche: Eurostat Statistics Explained, *Asylum Statistics*, 18 march 2015 (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

³ Per un utile inquadramento delle politiche securitarie dell'UE in materia di migrazioni e asilo, si rinvia a: Luca RASTELLO, *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Laterza, Bari, 2010, pp. 62 - 88.

Nel perimetro delle politiche migratorie, gli effetti di questa contraddizione di fondo sono molteplici: dall'annosa questione della gestione comune delle frontiere esterne (che spiega, in parte, l'equivoco funzionamento dell'Agenzia *Frontex*), alle incongruenze del Regolamento di Dublino III (la cui applicazione, spesso, si traduce nella negazione per profughi e rifugiati del diritto di spostamento all'interno dell'area Schengen, creando una discrepanza di condizione rispetto agli altri residenti UE), alle difficoltà nella creazione di un reale Sistema Comune di Asilo che garantisca eguali condizioni di accoglienza in tutti gli Stati membri. Sta di fatto che le conseguenze più drammatiche di queste deficienze si concentrano nelle dispersioni umane: quelle dei profughi che perdono la vita quasi quotidianamente negli attraversamenti marittimi o via terra, e quelle di coloro che, pur approdati nei territori europei, scompaiono dai contesti che li hanno temporaneamente ospitati, senza avere avuto l'opportunità di integrarvisi socialmente ed economicamente.

2. Dall'asse interno a quello esterno: l'opzione del *Global approach to migration*

Per quanto importanti e spesso sottovalutate, le contraddizioni strutturali dell'assetto europeo non bastano a spiegare completamente l'inadeguatezza delle risposte finora date alle urgenze delle migrazioni forzate. Nella complessità delle motivazioni, va infatti rimarcata l'ostinata volontà di fare dell'immigrazione una questione prevalentemente di politica interna, da affrontare, cioè, primariamente sull'asse interno delle politiche UE, con collegamenti poco organici con altri due fronti fondamentali: quello economico e quello esterno. Si tratta di un'autoreferenzialità che avvia la questione su un piano meramente securitario, catalizzando le risorse economiche verso operazioni di controllo (delle frontiere esterne e dei profughi sui territori europei) gestite, per lo più, da organismi di polizia o militari, senza permettere la pianificazione di reali strumenti di integrazione dei profughi. In questo quadro, l'accoglienza appare destinata a rimanere in una dimensione puramente assistenziale e l'intero fenomeno delle migrazioni forzate a essere affrontato come una contingenza passibile solo di strumenti eccezionali.

Per quanto costituisca un orientamento radicato e sostenuto dalla maggioranza dei Governi europei, i fallimenti di questo approccio (basterebbe il numero di naufragi nel Mediterraneo a dimostrarli) dovrebbero indurre a valutare concretamente un radicale cambio di verso, che metta in seria discussione il primato del *fronte interno* e inquadri le migrazioni nell'operatività della PESC, con particolare riguardo per gli strumenti della cooperazione.

Nonostante la copiosa letteratura sul *co-development* sviluppatasi dalla seconda metà degli anni '90 e assunta a prassi da numerose Ong, a livello politico

europeo una strategia per la gestione delle migrazioni *dall'esterno*, ossia agendo nei paesi terzi e valorizzando i migranti stessi, non sembra avere corso facile¹.

Di per sé, l'idea di coinvolgere la cooperazione in azioni riguardanti i flussi di profughi non costituisce una novità negli indirizzi UE dell'ultimo decennio, giacché, tra il 2005 e il 2014, figura richiamata più volte nei documenti relativi al GAM (*Global Approach to Migration*², successivamente ribattezzato GAMM³ (*Global Approach to Migration and Mobility*)).

L'*approccio globale* ha certamente avuto il merito di aprire un varco nella visione autoreferenziale delle migrazioni successiva al Consiglio di Tampere del 1999, riconoscendo interdipendenze con i paesi terzi e, soprattutto, necessità di collaborazione e condivisione di responsabilità con i loro Governi. Secondo quanto si legge nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Hampton Court (2005), l'*approccio globale* mirerebbe a formulare politiche globali e coerenti che riguardino la vasta gamma di questioni relative alla migrazione e riuniscano diversi settori politici - sviluppo, affari sociali e occupazione, relazioni esterne e della giustizia, affari interni -, sia adottando azioni a breve termine, sia come una visione a più lungo termine per affrontare le cause delle migrazioni e della migrazioni forzate.⁴

I tratti positivi del *Global approach* sembrano, tuttavia, fermarsi a quest'ampia dichiarazione di intenti. Nei suoi dieci anni di esistenza⁵, la sua applicazione è infatti risultata per lo più sporadica, singhiozzante, ben lontana dal poter diventare uno strumento efficace per fenomeni come le migrazioni di profughi. I suoi sviluppi sono sembrati simili a un percorso carsico, con elaborazioni lente e discontinue, ricondotte, in più punti, all'orientamento securitario prevalente. Ne sono stati esempi la ricorrente distinzione tra migrazioni *legali* e *illegali* (anziché tra migrazioni *economiche* e *forzate*), i richiami alle misure di rimpatrio (anche se nella forma *volontaria e assistita*), l'individuazione dei Governi quali interlocutori primari dei paesi terzi (con l'implicita marginalizzazione delle forze della società civile e il rischio di accordi bilaterali di stampo *securitario*). Inoltre, le formulazioni del GAMM non hanno dato luogo a modelli diffusi di cooperazione allo sviluppo, apparendo più come un approccio ancora sperimentale, che come una prassi capace di collegare strutturalmente cooperazione e immigrazione. Anche il loro recente richiamo nel

¹ Si veda, al riguardo: COM(2005) 491 def. *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*. Il documento mette bene in evidenza la prospettiva di declinare la cooperazione ad obiettivi sostanzialmente securitari e, in definitiva, al "fronte interno" delle politiche UE sulle migrazioni.

² Council of the EU, *Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*, Council Conclusions, 17 December 2005, 15914/05.

³ COM(2011) 743 final, *The Global Approach to Migration and Mobility*.

⁴ Council of the EU, *Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*, Council Conclusions, 17 December 2005, 15914/05.

⁵ Per una valutazione dei risultati più recenti del GAMM, si veda: COM (2014) 96 final, *Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*.

documento finale del Consiglio europeo di Ypres¹ sembra confermare questa valutazione.

Lungi dall'essersi consolidato, il cammino per coniugare asse interno e asse esterno sulle migrazioni risulta in gran parte da elaborare e lungo canali ancora da scandagliare. Quello del *Global approach* rappresenta certamente uno di questi ma, per quanto importante, non è l'unico.

3. L'orizzonte del *New Deal for Fragile States*

Il 30 novembre 2011, a Busan (Corea del Sud), nel corso dell'OECD *High Level Forum for Aid Effectiveness*, l'UE ha sottoscritto la sua adesione al *New Deal for Fragile States*, programma globale formulato dall>IDPS (*International Dialogue on Peace Building and State Building*)². Trascorso senza troppa risonanza mediatica, l'evento ha segnato un'importante tappa di svolta nelle politiche di cooperazione dell'UE, la quale, per la prima volta, ha ammesso esplicitamente la necessità di operare concretamente con i paesi terzi concentrandosi su un binomio inscindibile: *State building* e *Peace building*. Il primo non può darsi senza il secondo, e viceversa.

Di più. Nel disegno del *New Deal* c'è una individuazione specifica sia dei paesi con i quali cooperare, che delle forze sociali su cui fare leva. I primi sono i *paesi fragili*, ossia quegli Stati segnati da guerre o crisi interne, in cui, tuttavia, è in corso un processo di ricomposizione sociale, prima ancora che istituzionale (alcuni esempi: Timor Est, Sud Sudan, Somalia, ecc.). Le seconde sono le CSOs (*Civil Society Organisation*), il cui ruolo di interlocutori nei paesi terzi è anteposto a quello dei Governi (sono esempi di CSOs associazioni di attivisti dei diritti, organismi locali di cooperazione, ecc.)

Tuttavia, l'aspetto forse più importante del *New Deal* sta nel metodo. Imperniato sul principio della *partnership*, questo programma consente ai paesi che ricevono aiuti internazionali di collaborare con i *donors* sin dalla fase di elaborazione dei progetti di cooperazione, mantenendo la titolarità dell'implementazione degli stessi, al fine di garantirne una maggiore efficacia e, al tempo stesso, consentire lo sviluppo di strutture autonome di amministrazione politica ed economica. Un risultato che, se conseguito, eviterebbe automaticamente il rischio di incentivare la dipendenza degli Stati fragili dagli aiuti esterni.

Tra il 2011 e il 2012, a livello globale, principi e modalità del *New Deal* hanno sostanziato ampi programmi di cooperazione in numerosi paesi fragili (ricordiamo, tra i molti, il programma dell'Australia nell'Afghanistan; degli Stati

¹ EUCO 79/14, 29 giugno 2014, p. 2. Al riguardo si veda la nostra nota: *Immigrazione, asilo e cooperazione: indirizzi strategici del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014* (www.aiccre.it/wp-content/uploads/NOTA-SU-CONCLUSIONI-CONSIGLIO-DI-YPRES-2.pdf)

² L>IDPS è un Forum internazionale composto da 44 Stati e 9 Organismi sovranazionali (*African Development Bank, African Union, Asian Development Bank, FMI, ILO, OCSE, UN e UE*), creato nel 2008 con il compito di promuovere strategie di *Pacebuilding* e *Statebuilding* attraverso piani d'azione efficaci nei Paesi fragili.

Uniti a Timor Est, in Sierra Leone e nella Repubblica Centrafricana; del Canada nella Repubblica Democratica del Congo e Haiti, ecc...). Si è trattato, però, sempre di forme di cooperazione bilaterali, attuate da singoli Stati, oppure condotte da Agenzie UN (in primis, UNDP)¹, ma non da Unioni sovranazionali come l'UE o l'UA.

Con la Conferenza internazionale *A New Deal for Somalia* (Bruxelles, 2013)², l'UE ha individuato nella Somalia il primo Paese *fragile* in cui operare secondo i parametri sottoscritti a Busan. Le ragioni alla base di questa individuazione sono molteplici, riconducibili, innanzitutto, all'impegno della UE nel processo costituente somalo in corso dal 2010 e alle strategie di stabilizzazione politica dell'intero Corno d'Africa. Ma c'è dell'altro.

La Somalia è, infatti, uno dei maggiori paesi di provenienza dei tanti profughi che attraversano il Mediterraneo per approdare in Europa e, al tempo stesso, uno degli Stati in cui il terrorismo di matrice islamista ha mietuto (e miete) più vittime tra la popolazione. Questi due fattori conferiscono al *framework* UE-Somalia (ribadito, nel novembre 2014, a Copenaghen nell'*High Level Partnership Forum on Somali*³) un'importanza che va oltre la particolarità del caso e che potrebbe costituire un nuovo paradigma da applicarsi sia nella dimensione *esterna* dei fenomeni migratori (in particolare, dei profughi), che nelle prassi di cooperazione UE.

Un paradigma innovativo che, tuttavia, fatica ad essere conosciuto e, soprattutto, declinato nelle realtà particolari delle istituzioni nazionali e locali di molti paesi europei – fra queste, l'Italia. A tutt'oggi, infatti, non è chiaro in che modo e a quali organismi siano accessibili i fondi messi a disposizione per il *New Deal* (le fonti ufficiali quantificano in 650.000.000 di € lo stanziamento UE per la Somalia nel periodo 2014-2016, da intendersi come Fondi FED), né si comprende bene a quali settori della cooperazione nazionale il *New Deal* possa afferire (se a quella *bilaterale* e *multi-bilaterale*, o a quella *multilaterale*, o addirittura, a quella *decentrata*), né, ancora, a quali altre aree fragili del mondo si possa (e si debba) estenderlo.

Nonostante ciò, il *New Deal for Fragile States* costituisce una sfida meritevole di attenzione e di approfondimento, indubbiamente ancora tutta da combattere e da vincere, ma non da abbandonare al primo ostacolo. Una sfida che, più di altre, ci sembra offrire una via d'uscita all'immobilismo di politiche securitarie, incapaci di rispondere in maniera strutturale e rispettose dei diritti ai drammi delle migrazioni forzate. Una sfida che, se condivisa e sostenuta, darebbe alla

¹ Per un quadro più completo sui programmi di cooperazione con i Paesi fragili, si veda: *ROOM DOCUMENT 4: INCAF member efforts in support of New Deal implementation (for information). Third meeting of the DAC International Network on Conflict and Fragility (INCAF) at Director Level OECD Headquarters, Paris, 22 - 23 March 2012* (cso-effectiveness.org/IMG/pdf/rd04_incaf_member_efforts_in_support_of_new_deal_implementation-2.pdf).

² *Communiqué A New Deal for Somalia*, Brussels Conference, 16 September 2013 (http://eeas.europa.eu/somalia/new-deal-conference/sites/default/files/somalia_new_deal_conference_communique.pdf).

³ *Communiqué High Level Partnership Forum Copenhagen, 19-20 November 2014* (www.hlpfcopenhagen.dk/files/media/cph_communique-2014.pdf).

cooperazione europea la possibilità di incarnare, almeno in parte, lo spirito di uno dei documenti internazionali più profondi redatti nel secondo dopoguerra: il *Rapporto Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza* (1980) di Willy Brandt¹. In anticipo sui tempi al momento della sua pubblicazione (e per questo, da alcuni, ritenuto utopico), a trentacinque anni di distanza potrebbe trovare, finalmente, la sua attuazione pratica nelle programmazioni del *New Deal*.

¹ Willy BRANDT, *North-South: A Programme for Survival: Report at the Independent Commission on International Development issues*, Pan Books (MIT Press), 1980.

UNA POLITICA DI UNIFICAZIONE EUROPEA PER UNA DIFESA EUROPEA AL DI LÀ DELLA GUERRA

Sergio Pistone

*Direzione nazionale MFE
Università di Torino*

Le recenti e drammatiche tragedie del Mediterraneo hanno prodotto una presa di coscienza dei nodi irrisolti che sono a monte del crescente flusso migratorio che si dirige verso l'Europa.

Il quadro non è affatto rassicurante: abbiamo conflitti armati, guerre civili e conflitti irrisolti in Siria, Iraq, Palestina, Yemen. Mali, Nigeria; Stati falliti in Libia e Somalia; dittature spietate in Eritrea e ingiustizie sociali diffuse; condizioni economiche disperate nella fascia sub sahariana. A questi nodi irrisolti si aggiungono le organizzazioni criminali che gestiscono i "viaggi della speranza" verso l'Europa con la connivenza di autorità corrotte. Queste organizzazioni, vere trafficanti di esseri umani, sono spesso anche coinvolte nei traffici di droga, armi, organi umani, prostituzione e naturalmente nel riciclaggio dei capitali raccolti dalle stesse gestioni illecite. Infine, non bisogna trascurare in questo contesto le possibili infiltrazioni delle centrali destabilizzanti del terrorismo internazionale.

Tutto ciò determina una crescente resistenza della società europea nei confronti del fenomeno migratorio ma anche un allarme sempre più elevato dei governi e delle forze politiche per le minacce che si delineano per la sicurezza della popolazione e non solo per l'arrivo sempre più numeroso di immigrati. Infatti non può essere tralasciato che i recenti attentati terroristici che si sono verificati in Europa hanno visto tra i loro autori alcuni immigrati di seconda o terza generazione di ritorno da soggiorni di addestramento in Medio Oriente.

Tutto questo ha riportato in prima linea il dibattito sulla sicurezza e sull'organizzazione di una difesa europea e, in particolare, sulla costruzione di un esercito europeo, tema già all'ordine del giorno negli anni cinquanta del secolo scorso nel contesto storico della Guerra fredda. Tuttavia, a causa del cambio di scenario politico sopravvenuto, il punto da chiarire riguarda gli obiettivi da assumere e gli strumenti di cui dovrebbe disporre una forza militare di difesa europea a fronte delle sfide che oggi investono la sicurezza europea.

Per chiarire la natura del problema va subito sottolineato che la problematica della difesa europea deve essere inquadrata nel contesto storico-politico attuale per essere adeguatamente compresa. Occorre, pertanto, partire dalla distinzione fra la politica di sicurezza (che riguarda l'insieme delle politiche che gli Stati adottano per proteggersi dalle sfide emergenti dal sistema internazionale, quindi non solo quelle specificamente militari, ma anche quelle politiche, economiche, sociali, ecologiche, sanitarie, criminali) e la politica di difesa (che riguarda invece le politiche dirette specificamente a proteggere le dimensioni fondamentali della loro sovranità, e cioè la difesa del loro territorio e della loro popolazione da

un'aggressione esterna). Ciò precisato, la caratteristica fondamentale del sistema internazionale successivo alla fine della Guerra fredda (ovviamente ricollegantesi a sviluppi già avviati in precedenza) è rappresentata da una epocale crescita di rilevanza dei problemi della sicurezza in senso lato rispetto a quelli della difesa in senso stretto.

In sostanza, l'interdipendenza globale è giunta a una situazione in cui la sicurezza dell'Europa (e del mondo intero) è minacciata da sfide esistenziali: in particolare il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, le catastrofiche crisi economico-finanziarie, la problematica energetica, la povertà nel mondo, le migrazioni bibliche, le emergenze ecologiche, le epidemie, la criminalità transnazionale. L'unica politica di sicurezza in grado di affrontare in modo valido queste sfide (che nel loro effetto combinato aprono la prospettiva di una paurosa regressione dell'umanità e della sua stessa autodistruzione) è una politica capace di costruire realmente un mondo più giusto e più pacifico, e cioè una politica di unificazione mondiale.

La politica di unificazione mondiale deve avere come principio guida il disegno (di respiro storico) della costruzione di un sistema federale mondiale articolato, sulla base del principio di sussidiarietà, in federazioni continentali, Stati nazionali, regioni e comunità locali. Il federalismo in effetti è l'unico sistema istituzionale in grado di realizzare il governo democratico dell'interdipendenza.

Avendo presente il traguardo ultimo, devono d'altro canto essere chiari i percorsi concreti di avvicinamento lungo i quali ci si deve muovere perché sia realmente produttiva la politica di unificazione mondiale. Questi percorsi complementari e da seguire simultaneamente sono in sostanza due.

Il primo percorso consiste nell'impegno a esportare nel mondo l'esperienza dell'integrazione europea come modello di pacificazione, progresso economico-sociale e democratizzazione. Questo impegno significa evidentemente favorire le integrazioni regionali, che sono la via insostituibile per pacificare le aree conflittuali (con la conseguente drastica limitazione delle tendenze autoritarie e delle spese militari) e formare sistemi economici che superino le dimensioni asfittiche dei piccoli Stati, realizzino le premesse economico-sociali della democrazia e siano in grado di difendere efficacemente i propri interessi nel quadro dell'economia globale. In un senso più ampio rientra in questo impegno una politica diretta a favorire la stabilizzazione e la democratizzazione dei grandi Stati che hanno già dimensioni continentali, come la Russia e la Cina, ma che non sono certo grandi federazioni democratiche. L'India in parte lo è già, ma presenta ancora rilevanti aspetti di arretratezza e deve superare il conflitto con il Pakistan, il che può realizzarsi solo nel quadro di un'integrazione regionale che coinvolga tutto il subcontinente indiano. In sostanza, se l'integrazione europea rappresenta un grandioso esperimento (ancora incompiuto ma già fornito di una fortemente istruttiva e attrattiva esemplarità) di *State-building*, cioè di costruzione dello Stato democratico, si tratta di generalizzare questa esperienza. Ciò significa avanzare

concretamente verso un mondo più progressivo e pacifico e nello stesso tempo costruire i pilastri fondamentali della futura federazione mondiale.

Il secondo percorso fondamentale di una politica di unificazione mondiale è rappresentato dalla rifondazione e dal rafforzamento dell'organizzazione internazionale globale. Se esistono chiaramente problemi fondamentali che devono essere affrontati a livello globale, non è d'altra parte possibile realizzare a tale livello un'integrazione approfondita come quella realizzabile su scala regionale, dove la maggiore interdipendenza, la relativa vicinanza, la comunanza culturale rendono già oggi possibili, anche se assai difficili, istituzioni sopranazionali a vocazione federale. Si deve inoltre tenere conto del fatto che a livello mondiale devono essere coinvolti Stati non ancora democratici. Ciò non toglie che si debbano e si possano realizzare riforme di grande rilevanza dell'organizzazione internazionale globale, apprestando strumenti che affrontino in modo decisamente più efficace i problemi di sicurezza sul piano economico, militare ed ecologico, e i problemi della globalizzazione dei diritti umani, realizzando, in particolare, una istituzionalizzazione (attraverso una qualche forma di tassazione mondiale) della solidarietà fra paesi ricchi e paesi poveri, tra ceti sociali dei primi e ceti sociali dei secondi. Questa sottolineatura non è casuale in quanto i flussi migratori, per limitarci a questo nodo, sono ormai un'emergenza sociale del nostro secolo e non interessano solo l'Europa. Sono il portato della globalizzazione, della circolazione dell'informazione e del progresso nei mezzi di trasporto, ma anche della diffusa presa di coscienza delle differenti opportunità di sviluppo e delle disuguaglianze sociali e territoriali. Emergenze migratorie che interessano, oltre l'Europa, anche l'Australia esposta ai flussi provenienti dal Sud Est asiatico, gli Stati Uniti d'America considerati meta di elezione dei popoli latino-americani e in particolare dei messicani. Senza dimenticare i flussi interstatali all'interno del continente africano, del mondo arabo, dell'America latina e del sub continente indiano.

I due pilastri qui sommariamente descritti della politica di unificazione mondiale sono organicamente correlati, nel senso che si rafforzano reciprocamente. Questa correlazione appare particolarmente chiara nel discorso sulla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in cui dovrebbero essere presenti gli Stati continentali esistenti e le espressioni istituzionali dei processi di integrazione regionale, a cominciare ovviamente da quella europea.

La politica di unificazione mondiale non può non avere come soggetti trainanti le grandi democrazie. Le grandi democrazie hanno in effetti non solo un interesse vitale a questa politica, dal momento che il sistema democratico non può sopravvivere in un mondo sempre più interdipendente e avviato a una conflittualità esasperata, generalizzata e senza percepibili vie d'uscita; ma hanno anche le risorse materiali (economiche, tecnologiche, di capacità di azione internazionale) ed etico-politiche (solo le democrazie, che sono fondate sulla limitazione costituzionale del potere, sono in grado, strutturalmente, di accettare la limitazione consensuale del potere all'esterno, e in esse inoltre sono operanti i

più imponenti movimenti civili per la pace e la giustizia internazionale) necessarie per attuare una politica diretta alla costruzione della democrazia internazionale, all'affermazione dell'imperativo kantiano della pace e alla diffusione dell'emancipazione politica, civile e sociale.

Dall'altra parte, la politica di unificazione mondiale ha dei costi in termini di progressiva limitazione della sovranità e dei privilegi legati a una macroscopica ingiustizia nella distribuzione delle risorse mondiali, il cui pagamento la classe politica americana si rifiuta di prendere in considerazione dal momento che non esiste alcun contrappeso al suo potere. Da qui una risposta di tipo egemonico-imperiale - fondata sull'unilateralismo sistematico, la potenza militare (la spesa militare americana si avvicina al 50% di quella mondiale complessiva) e il liberismo selvaggio - ai problemi di governo del mondo, con conseguenze che tendono ad aumentare l'instabilità. Da qui la sempre più urgente necessità che l'Unione Europea diventi un efficace attore globale, completando la sua federalizzazione attraverso un'iniziativa costituente che la porti a dotarsi di rispondenti strumenti democratici di governo. Un'Unione Europea pienamente federale sarà infatti in grado di esprimere in modo efficace la propria vocazione a una politica di unificazione mondiale, che ha una base oggettiva, oltre che nelle sfide esistenziali sopraindicate, nel fatto di essere fondata sull'esperienza del progressivo superamento della sovranità statale assoluta e quindi nella spinta ad esportare il suo modello di pacificazione. Acquistando una piena capacità di agire sul piano internazionale, l'UE sarà in grado di coinvolgere nella propria politica di pace gli USA, realizzando un contrappeso alla loro strapotenza, instaurando con essi una organica partnership fra eguali e aprendo la strada a un sistema multipolare cooperativo.

In questo quadro va vista la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE. Essa deve essere realizzata effettivamente, cioè essere fondata su istituzioni federali, per completare il processo di unificazione europea. Per giungere a una unione irreversibile, occorre infatti costruire lo Stato federale, il quale richiede il monopolio federale della forza, per imporre efficacemente l'ordinamento giuridico comune, e la capacità di agire sul piano mondiale, che solo una politica estera, di sicurezza e di difesa autonoma può fornire. Nello stesso tempo questa politica è lo strumento fondamentale attraverso cui l'UE può attuare concretamente una politica di unificazione mondiale.

Da qui discendono chiare indicazioni per quanto riguarda la natura della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE. Ne preciso schematicamente alcune, che si riferiscono specificamente all'aspetto difensivo.

1. Anzitutto il concetto ispiratore della difesa europea. Il compito fondamentale che abbiamo oggi di fronte, sul piano della sicurezza, è quello della costruzione di una polizia internazionale come strumento dello *State-building*, ovviamente in collegamento con l'aiuto allo sviluppo, la formazione delle strutture amministrative, ecc. Ciò implica che la costruzione di un esercito unico europeo

diventi un aspetto del rafforzamento dell'ONU, a disposizione della quale devono essere poste le forze di sicurezza europee. Questa scelta deve avere un ancoraggio formale e solenne nella Costituzione europea, la quale deve non solo indicare nella pace la finalità guida della politica estera europea, ma anche specificare l'impegno alla limitazione della sovranità a favore dell'ONU e la programmatica disponibilità delle forze armate europee per i compiti di polizia internazionale.

2. Questo principio ispiratore - la difesa europea come momento della formazione della polizia internazionale - ha tutta una serie di implicazioni concrete in termini di rapida mobilità, integrazione organica con i corpi di pace, capacità di stanziamento a lungo termine in Medio Oriente e in Africa (nel quadro della politica a favore delle integrazioni regionali). A questo riguardo l'introduzione del servizio civile obbligatorio (con la possibilità di compierlo a livello locale o nazionale o sopranazionale) dovrebbe essere un aspetto cruciale del ruolo mondiale dell'Europa.

3. Per quanto riguarda le armi di distruzione di massa, la politica europea dovrà sviluppare una strategia contro la loro proliferazione, ma anche per la loro eliminazione. In questo quadro sarà d'importanza l'impegno (con un ancoraggio costituzionale) a trasferire ad un'ONU riformata e rafforzata questo tipo di armi che la Federazione europea erediterà dagli eserciti nazionali.

4. Quando si parla di difesa europea emerge normalmente il discorso sui suoi costi enormi e, quindi, sulla sua incompatibilità con il mantenimento dello stato sociale. Questo argomento non tiene conto del fatto che le dimensioni della spesa militare americana (che viene presa come punto di riferimento) derivano dalla posizione degli USA di unica superpotenza e perciò spinta a dare una risposta egemonica al problema della governabilità del mondo. In realtà, ai fini di una politica di unificazione mondiale che l'Europa federale con una politica estera, di sicurezza e di difesa unica sarebbe in grado di attuare, non sarebbe assolutamente necessario aumentare la spesa complessiva. Per rendersene conto, basta pensare agli sprechi enormi derivanti dalla divisione nazionale della spesa europea, dalla mancata standardizzazione degli equipaggiamenti, dalla dispersione e sovrapposizione delle attività di ricerca. Questi sprechi comportano che, per esprimere una capacità militare pari a quella americana, gli europei dovrebbero spendere cinque o sei volte di più degli americani. Per contro la creazione di forze armate federali europee permetterebbe enormi risparmi, e quindi un'efficienza militare adeguata ai compiti di sicurezza cui è chiamata l'Europa, senza aumentare (e anzi tendenzialmente diminuendo) il livello attuale della spesa complessiva. Con un potenziale risultato non indifferente: quello di liberare risorse per la cooperazione allo sviluppo e la stabilizzazione delle aree di crisi diffuse nel mondo.

3.

**Migrazioni nella dimensione globale contemporanea
e nella memoria storica**

MEDITERRANEO E AMERICA LATINA: L'IMMIGRAZIONE NEL PROCESSO DI GLOBALIZZAZIONE NEOLIBERISTA

Fulvio Ferrario
Carovana Migranti

Riflettere sul fenomeno migratorio in atto nel Mediterraneo verso il nostro paese costruendo un parallelismo con fenomeni altrettanto e, per certi versi, ancora più massicci come quelli in atto nel corridoio migratorio centroamericano e messicano verso gli USA, non è cosa semplice e, in questa riflessione, indicheremo solo alcuni tra i molti elementi su cui vale la pena approfondire l'analisi per poter costruire strumenti di intervento davvero efficaci.

Prima di tutto, è necessario soffermarci sulle cause che sono alla base delle migrazioni nelle aree considerate.

I paesi che si affacciano sul Mediterraneo, così come quelli che vi insistono, pur non essendo rivieraschi, e che vanno dal Maghreb fino al vicino e al Medio Oriente (inclusi Iraq e Afghanistan) sono teatro di sconvolgimenti sociali, economici, politici e sono teatro di guerre di cui non siamo in grado, oggi, di prevedere l'esito finale.

Questo crescente caos, che non è casuale ma nasce da responsabilità dirette di politiche ultradecennali dell'Occidente (Stati Uniti ed Europa) nei confronti di queste aree, alimenta l'aumento esponenziale del fenomeno migratorio.

In estrema sintesi, possiamo affermare con sufficiente approssimazione, che, alle cause storiche dell'emigrazione se ne aggiungono altre che moltiplicano inevitabilmente l'incessante flusso di disperati che approdano sulle nostre coste.

Se, infatti, le cause storiche sono da ricercare soprattutto in fattori di tipo "economico", ovvero l'estrema povertà di quelle popolazioni, figlia delle politiche di spoliamento delle risorse attuate dall'Occidente attraverso la sua rete di imprese transnazionali attive soprattutto nei settori dell'energia, delle materie prime, dell'acqua, della fornitura di beni strumentali, dello sfruttamento intensivo delle terre fertili, spesso con la diffusione su larga scala delle coltivazioni transgeniche, in combutta, quasi sempre, con i regimi corrotti dei singoli stati insediatisi grazie ai buoni uffici delle potenze occidentali (con buona pace dei principi relativi all'autodeterminazione), oggi le guerre, le persecuzioni etniche e religiose, la totale mancanza di libertà e di democrazia svolgono un ruolo decisivo.

Spesso questi fattori si combinano e si sommano tra di loro con un effetto devastante.

Nel corso della nostra prima *Carovana per i Diritti dei Migranti, per la Dignità e la Giustizia* abbiamo verificato come, oggi, una rilevante quota di migranti rinchiusi nei CIE e nei CARA (su questi aspetti bisognerà riflettere sulle politiche di "accoglienza" attuate dal nostro e dagli altri governi europei) arrivi direttamente da aree di guerra, come Libia, Siria, Sud Sudan, Corno d'Africa (Somalia in primis), Nigeria, e ora anche Iraq, Afghanistan e Pakistan. Agli "storici" flussi provenienti

dal Maghreb si aggiungono, dunque, popolazioni in fuga da situazioni belliche che rappresentano un immediato e stringente pericolo per la loro stessa vita e che, secondo il Diritto Internazionale, avrebbero diritto alla protezione da parte degli stati ospitanti. In questo caso, ai fattori “economici” si sommano, com'è del tutto evidente, la distruzione della società civile, delle infrastrutture statali, della sanità, delle scuole, dell'approvvigionamento alimentare, del contesto abitativo. Ciò determina il fatto che stanno scappando massicciamente, come succede in Siria, anche settori importanti delle locali classi dirigenti e del ceto medio.

Vediamo alcuni numeri: secondo l'UNHCR, che fornisce in genere dati ritenuti affidabili, nel corso del 2014 sono stati all'incirca 207mila i migranti che hanno provato ad attraversare il Mediterraneo. Di questi, molte migliaia (l'UNHCR fornisce una cifra intorno ai 3.000 che sembra notevolmente sottostimata per quanto sia estremamente difficile avere dati affidabili) sono morti durante la traversata. Se si pensa che nel 2011, in piena guerra in Libia, i tentativi, sempre su stime UNHCR, erano stati circa 70 mila, risulta forse più chiaro ciò che stavamo sostenendo. Le tendenze dei primi giorni del 2015 sembrano confermare un ulteriore incremento del fenomeno.

Sempre nel corso della nostra Carovana, abbiamo verificato, sul campo, che le politiche di “accoglienza” in atto nel nostro paese sono, nel migliore dei casi, insufficienti e, assai più spesso, vergognose. Non è questa l'occasione per svolgere una dettagliata analisi di questi aspetti, ma vogliamo fornire alcuni spunti di riflessione. L'operazione Mare Nostrum, che ha indubbiamente contribuito a salvare molte migliaia di esseri umani durante la traversata del Mediterraneo, è stata sostituita l'anno scorso da Triton, operazione di pattugliamento delle coste gestita da Frontex, l'Agenzia Europea per il controllo delle frontiere. La differenza è abissale: mentre Mare Nostrum operava in acque internazionali spingendosi sino ai confini delle acque territoriali dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo, Triton ha un raggio d'azione di trenta miglia marine, cioè, sostanzialmente, il limite delle nostre acque territoriali. Ciò ne stravolge la natura, trasformandola da operazione di soccorso umanitario ad operazione di controllo orientata al respingimento e con caratteri militari. Ciò significa che il soccorso in mare aperto verrà operato solo da coloro che già prima lo facevano affiancati, allora, dai mezzi della nostra Marina, cioè i pescherecci ed i mercantili. E' prevedibile che la prima conseguenza sarà l'aumento delle morti in quello che oramai possiamo tranquillamente chiamare “Mare Mortum”. Ma, come vedremo nel caso USA-Messico, non sono certo i provvedimenti repressivi che possono fermare un fenomeno che sta dentro un processo storico assolutamente inarrestabile. Rendono “solo” più rischioso il viaggio. All'interno di questa riflessione, risulta ovvia la necessità di un cambiamento radicale delle politiche europee sull'immigrazione e sorge inevitabile la considerazione sull'Europa come puro coacervo di interessi economico-finanziari, assolutamente incapace di recuperare quello che, una volta, si sarebbe chiamato “il primato della politica”.

E l'Italia - che, nei confronti dell'Europa ha sviluppato una stanca litania sostenendo di essere lasciata sola ad affrontare il fenomeno senza, peraltro, mai mettere in discussione i trattati di Dublino nelle loro varie versioni, vero nodo del problema¹ - forse non ha tutte le ragioni che la vulgata le attribuisce. Se ci soffermiamo sulle richieste di asilo ricevute nel 2014, i dati di Eurostat ci dicono che, a tutto il mese di Settembre, ammontavano a 44.000 circa. Il dato interessante sta nei paesi di provenienza: Mali (7735), Nigeria (6815), Gambia (5809), Pakistan (5070) Senegal (3094) e Afghanistan (2162). E Siria e Corno d'Africa da cui sono arrivate decine di migliaia di migranti? Solo circa 700 richieste in tutto. Sembra un paradosso ma c'è una spiegazione semplicissima: siriani, somali, eritrei vogliono ottenere l'asilo da un paese del nord Europa (Germania, Svezia, Danimarca, Norvegia) dove esistono comunità numerose di connazionali e dove spesso hanno familiari residenti. L'appeal del nostro paese sta scendendo in picchiata nelle preferenze del popolo migrante: crisi economica, situazione del mercato del lavoro, livelli di accoglienza disperanti stanno trasformando il nostro paese, per una percentuale considerevole di migranti (non ci sono dati disponibili ma possiamo, con una certa prudenza, affermare almeno per il 60%) in paese di passaggio anziché di arrivo. È un'analogia col Messico abbastanza impressionante, come vedremo dopo.

Teniamo presente che, nello stesso periodo, la Germania ha ricevuto più o meno 170 mila richieste di asilo (circa 4 volte l'Italia).

Uno spunto di riflessione anche sulle "politiche di accoglienza": i frutti avvelenati della "Bossi-Fini", ma, ancor prima, della "Turco-Napolitano", sono alla base della situazione attuale. L'istituzione dei CPT, trasformati nel 2008 in CIE, cioè la prigione per chi, nella maggior parte dei casi, non ha compiuto alcun reato ed è colpevole unicamente di essere indocumentato, rappresenta uno spartiacque nelle politiche di accoglienza. La reclusione forzata è diventata una risposta ai migranti che sono sul nostro territorio in cerca di una vita migliore ed ha surrogato, nella maggior parte dei casi, l'assenza di politiche pubbliche che si occupassero di costruire percorsi di accompagnamento al lavoro, all'istruzione, alla casa, all'apprendimento della lingua, in una parola all'inserimento in un contesto sociale e politico spesso diversissimo da quello di provenienza. Lo stesso meccanismo ha funzionato anche per chi aveva un permesso di soggiorno per lavoro o ricongiungimento familiare. Questi aspetti sono stati quasi completamente lasciati alle associazioni di volontariato, alle reti legate alla chiesa cattolica, qualche volta agli Enti Locali sensibili al problema. La sostanziale mancanza di politiche pubbliche ha determinato che, all'uscita dai periodi di detenzione nei CIE che potevano durare anche due anni (sic!), i migranti erano fatalmente destinati all'immersione nell'anonimato diventando spesso facile preda della criminalità organizzata. A ciò si aggiungano i cosiddetti respingimenti extralegali, che nessuna autorità pubblica ammetterebbe mai, ma che sono stati

¹ I Trattati di Dublino impongono, infatti, al paese di primo arrivo di occuparsi dei migranti che non lo possono lasciare anche se in possesso di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

sicuramente praticati almeno ai tempi degli accordi tra il Governo Berlusconi e Gheddafi e sono stati poi “istituzionalizzati” col meccanismo del respingimento operato direttamente dalle Autorità di Polizia per sospetto terrorismo (le cosiddette *extraordinary renditions* praticate, sicuramente, fino al 2008 e più volte condannate dalla Corte Europea per i Diritti dell’Uomo). E ciò apre un altro capitolo di riflessione che vogliamo qui accennare: il ruolo della criminalità organizzata. E’ noto che una parte consistente del traffico dei migranti nel Mediterraneo passa per la Libia. E’ altrettanto noto che l’ultimo Governo Berlusconi, nel 2007, aveva concordato con la Libia di Gheddafi un patto scellerato (preparato, peraltro, da altri accordi già stipulati da Prodi e Amato e caldeggiati da Massimo D’Alema) che, in cambio di interventi finanziari consistenti da parte dell’Italia (5 miliardi di dollari in 20 anni come risarcimento dei danni provocati dalla colonizzazione e dai danni ambientali e sociali prodotti da importanti *joint-ventures* di società italiane, prima fra tutte l’ENI) si impegnava a “trattenere” (tradotto: a buttare dentro lager infami) i migranti che cercavano di raggiungere il nostro paese. Forse è meno noto che, su questo, si è creato un lucrosissimo traffico di migranti tra vari gruppi operanti in Libia (milizie di vario genere, tribù di predoni, elementi stessi delle forze di sicurezza libiche) che si “vendevano” pacchi di migranti, nel migliore dei casi in attesa di lucrosi introiti quando fossero riusciti ad imbarcarli nella traversata del Mediterraneo, nel peggiore lo possiamo immaginare ma nessuno lo sa con certezza. Tutto ciò sotto gli occhi della “cooperazione” governativa italiana che finanziava un centro di “accoglienza” a Seba. Oggi i trafficanti di esseri umani, caduto Gheddafi grazie ad un’altra non propriamente azzeccata scelta dell’Occidente che ha comportato un discutibilissimo e massiccio intervento militare, operano alla luce del sole e continuano ad usare i migranti come strumento di arricchimento ma anche di ricatto nei confronti dell’Occidente e dell’Italia in particolare. Peccato che, proprio grazie alle “lungimiranti” scelte dell’Occidente, oggi in Libia operi un’agguerritissima milizia appartenente all’ISIS che pare controllare una parte consistente del traffico di esseri umani.

Questa situazione ha facilitato, nel corso degli anni, il proliferare di rapporti con le nostre mafie. Il traffico di esseri umani è diventato, di conseguenza, una delle attività più lucrose praticata dalle grandi organizzazioni criminali. Comporta rischi assai limitati, permette di aumentare esponenzialmente la liquidità (sempre di più le mafie, come è noto, investono in prodotti finanziari, azionari e beni di vario genere non immediatamente disponibili), consente di entrare pesantemente in territori e branche di attività precedentemente non controllati.

Al fenomeno sono direttamente connesse realtà come il lavoro schiavistico in ampi settori delle campagne del nostro SUD, lo sfruttamento sessuale delle immigrate, la costruzione di veri e propri ghetti indegni della più scalcinata favela come il ghetto Ghana nei dintorni di Lecce ed il ghetto di Rignano Garganico, o di tendopoli che si fa fatica ad individuare come tali poiché hanno l’aspetto di vere e proprie discariche a cielo aperto (d’altra parte, sono nelle zone conosciute come

terra dei fuochi e gli italiani non se la passano tanto meglio). Il tutto gestito e controllato da una fitta rete di caporali in combutta con i proprietari dei fondi o alle dipendenze delle grandi organizzazioni criminali e sotto gli occhi di autorità, forze dell'ordine ed istituzioni. Anche di questo abbiamo raccolto testimonianza e documentazione nel corso della nostra Carovana.

Da ultimo, la vergogna dei CARA (Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo), che dovrebbero accogliere, per un tempo breve, i migranti che sfuggono da situazioni di guerra e persecuzione in attesa dell'accoglimento o del respingimento della loro pratica. Anche in questo caso, i tempi di attesa sono lunghissimi, le condizioni di vita pessime, le restrizioni della libertà personale e della possibilità di cercare opportunità di lavoro al di fuori assolutamente insopportabili. E, nel caso in cui arrivi il sospirato permesso per ragioni umanitarie, vengono loro consegnate alcune centinaia di euro, il permesso, un foglio di viaggio ed una possibile destinazione nel Nord in cui cercar fortuna. Fuori dall'Italia i loro documenti sono carta straccia e loro sono confinati all'interno del nostro territorio da cui, nella maggior parte dei casi, vorrebbero andarsene il prima possibile. Poche volte le Istituzioni hanno cercato destinazioni concordate con gli Enti Locali che, in quei casi, si facevano carico delle prime necessità dei rifugiati (un tetto ed un possibile lavoro).

Ciò non vuol dire che i migranti si rassegnino a rimanere in Italia: l'ultimo capitolo della loro odissea consiste nel tentare di raggiungere clandestinamente il paese di destinazione finale, con qualsiasi mezzo possibile. Si affidano, spesso, a *passeurs* legati alla criminalità che, dietro lauto compenso, li accompagnano nel loro viaggio. Non esistendo una banca dati europea, non siamo in grado di sapere se tutti quelli che partono arrivino effettivamente. Vi sono molte segnalazioni di persone scomparse senza lasciare tracce. Dato che non esistono indagini ufficiali non siamo in grado di precisarne né entità né circostanze.

A questo proposito, durante la nostra *Carovana*, siamo stati accompagnati da una madre e due padri tunisini che, dal 2011, cercano i loro figli scomparsi. Molti indizi da loro prodotti (foto, immagini filmate) sembrerebbero dimostrare che i ragazzi sono sbarcati a Lampedusa e, successivamente, sono stati inghiottiti dal nulla. I tunisini sostengono che hanno notizia di più di 500 casi simili ai loro. Le molte richieste rivolte ai governi italiano e tunisino, che si sono formalmente impegnati più volte a chiarire le circostanze delle scomparse, non hanno ottenuto alcuna seria risposta. Per questo, dopo essere stati ricevuti in delegazione dalla Commissione Speciale per i Diritti Umani presieduta dal senatore Manconi, abbiamo preparato un dossier che abbiamo consegnato alla Commissione ed al Comitato "Giustizia per i nuovi desaparecidos" fondato da Enrico Calamai, ex console in Argentina negli anni della dittatura (una sorta di Schindler italiano) e che vede, tra i suoi componenti, l'ex deputata di origine dominicana Mercedes Frías ed il padre eritreo Mussie Zerai, conosciuto come "l'angelo dei rifugiati". Se si avviasse, sui tre casi da noi presentati, un'indagine formale della Magistratura, si

utilizzerebbero tutti gli strumenti tecnici ed investigativi disponibili e si creerebbe un precedente di importanza straordinaria.

Dopo questa sommaria ricostruzione della situazione nel Mediterraneo, attraversiamo l'Atlantico e proviamo a capire che cosa succede *al otro lado del charco (dall'altra parte della pozzanghera)*.

Non potendo, qui, ricostruire la storia recente delle migrazioni verso gli USA sin dalla fine della seconda guerra mondiale, che ha visto un aumento esponenziale dell'emigrazione messicana con alterne vicende e con atteggiamenti dei vari governi statunitensi che oscillavano da una parziale tolleranza alla militarizzazione rigidissima dei confini, ci limiteremo a cercare di capire quali sono stati gli aspetti salienti della politica migratoria statunitense durante i due mandati di Obama.

La comunità di origine ispanica attualmente negli Stati Uniti è calcolabile in circa 45 milioni di persone, inclusi quelli di seconda e terza generazione, che salgono a 50 se si considerano i figli di coppie miste. Circa il 50% è di origine messicana, il restante 50% arriva dall'America Centrale (Honduras, Salvador, Guatemala soprattutto), dal Caribe (Cuba, Haiti, Repubblica Dominicana) e dall'America Meridionale. Stiamo parlando, quindi, di quasi il 20% della popolazione totale in costante aumento.

Si tratta di un bacino elettorale, anche considerando che i naturalizzati americani sono circa il 50% del totale, di importanza strategica che ha determinato, nelle ultime due tornate, l'elezione di Obama. In Stati strategici per l'elezione presidenziale, come la California, il Texas, la Florida ed il Colorado (uno dei cosiddetti *swing states*) lo spostamento del voto dei *latinos* nelle elezioni del 2008 dai repubblicani ai democratici è stato un fattore decisivo, così come è successo, in maniera ancora più accentuata, nel 2012.

Prima di soffermarci brevemente sulle politiche migratorie degli USA durante i due mandati di Obama, sarà bene dare qualche informazione sul fenomeno, le sue origini, la sua composizione.

Il flusso di migranti verso la frontiera nord (Mex-USA) arriva, prevalentemente, dal Messico (circa il 50% del totale) e dall'America Centrale. Gli ultimi dati disponibili (2013) indicano una parziale contrazione dell'immigrazione messicana ed un aumento costante di quella centroamericana (400 mila migranti circa nel 2013). Gli analisti sostengono che la contrazione dell'immigrazione messicana è determinata da un insieme di fattori: la crisi economica degli anni scorsi in USA, che sembrerebbe, oggi, parzialmente superata secondo gli ultimi dati sull'occupazione, la sempre più dura militarizzazione della frontiera nord con conseguente aumento significativo dei pericoli per i migranti, la possibilità, per alcuni dei migranti, di trovare lavoro, sottopagato e supersfruttato ma in grado di garantire una qualche sopravvivenza, nei distretti industriali del nord del Messico (distretti delle maquiladoras, industria estrattiva, servizi a bassa qualificazione). Gli analisti sono concordi nel considerare questa diminuzione come temporanea e contingente.

Dal Centro America, al contrario, i flussi aumentano costantemente (+5% nel 2013 rispetto all'anno precedente) e, dal 2011, si registra anche un aumento molto significativo dei minori che viaggiano da soli e che, nella maggior parte dei casi, cercano di ricongiungersi con i parenti residenti negli USA. Per il 2014, l'Amministrazione USA stimava un numero di ingressi di minori (da bimbi piccolissimi, anche di uno-due anni fino a ragazzi di 17) tra i 60 ed i 90 mila al punto che Obama parla esplicitamente di crisi umanitaria. Il fenomeno non è nuovo: fino al 2010 i bambini non accompagnati che attraversavano il confine andavano dai 6000 agli 8000. Nel 2011 sono stati oltre 13000, nel 2012 sono quasi raddoppiati, arrivando a 25000. Già nel 2007 l'allora Amministrazione Bush aveva deportato in Messico circa 47000 minori entrati nel corso di vari anni. Come si vede, il fenomeno è in crescita esponenziale.

Le ragioni che stanno alla base delle migrazioni sono molteplici e, purtroppo, tendono a diventare sempre più gravi. In tutta l'area, con specificità diverse che tendono però ad avvicinarsi, il primo problema è la presenza invasiva, in ogni settore della società e degli apparati pubblici, della criminalità organizzata che è in crescita esponenziale. I paesi dell'istmo sono paesi di transito di quantità enormi di droga proveniente dal Sudamerica (Colombia, Perù, Ecuador, Bolivia) ed il Messico, oltre che paese di transito, sta diventando importante paese produttore. Il clima di violenza, di insicurezza, di rischio consistente di perdere la vita contribuisce ad infoltire la schiera di disperati alla ricerca di una vita più degna. Le politiche pubbliche di contrasto alla criminalità sono quasi inesistenti e, spesso, forze di sicurezza, apparati giudiziari e istituzioni politiche sono fortemente colluse con la criminalità quando non da essa direttamente dipendenti. Gli stati centroamericani hanno normalmente una concentrazione del potere nelle mani di una ristrettissima oligarchia composta da poche famiglie smisuratamente ricche, che esprimono la classe dirigente politica, mentre percentuali consistenti di popolazione vivono al di sotto della soglia di sussistenza. Le ultime statistiche disponibili, considerando l'intera area, sono molto vicine al 50%. Secondo i dati del PNUD (2011) la popolazione al di sotto della soglia di povertà nel paese più sfortunato dell'area, il Nicaragua, è del 48% (reddito pro capite da 0 a un dollaro al giorno) mentre il 79,9% sopravvive con meno di due dollari. In Honduras (stime 2012) siamo al 47%, in Salvador al 36,5%, in Guatemala al 58% con il 27% in povertà estrema (stime 2012). Le cose migliorano un po' se consideriamo Costa Rica (26,5%) e Panama (29%). Probabilmente questi dati sono sottostimati pur provenendo da fonti ufficiali. Molte associazioni di volontariato e Onlus laiche e religiose che lavorano nei paesi con progetti di cooperazione nei settori dell'alimentazione, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza ai migranti, della difesa dei diritti umani e civili e delle politiche di genere forniscono stime anche sensibilmente più alte. Dato che sono costantemente presenti sul territorio, è probabile che bisogna dar loro credito. I TLC, trattati di libero commercio bilaterali stipulati da diversi paesi con gli USA, oggi riuniti nel CAFTA (*Central America Free Trade Agreement*) che lega a filo doppio Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua e Repubblica Dominicana all'economia statunitense, hanno dato il colpo di grazia alle residue possibilità di sviluppo economico originale ed autonomo.

Crediamo che ciò illustri più di altre considerazioni, quale sia l'altra ragione fondamentale che alimenta i flussi migratori. Stiamo parlando di paesi che sono, da sempre, considerati il "cortile di casa" degli Stati Uniti d'America e che, grazie a questo "privilegio", sono usciti da sanguinosissime guerre civili solo tra la fine degli anni '70 e gli anni '90 (in Guatemala gli accordi di pace definitivi risalgono addirittura al dicembre del 1996).

Non è questa la sede per analizzare cosa sia cambiato dopo la fine delle diverse guerre civili: basterà dire che, anche dove, dopo molti tentativi ed a dispetto delle interferenze pesantissime degli Stati Uniti, i partiti progressisti eredi delle formazioni guerrigliere hanno vinto le elezioni, hanno di fronte a sé paesi con economie distrutte e/o completamente asservite alle grandi multinazionali statunitensi, europee, giapponesi, società civili disgregate, criminalità organizzata pervasiva e livelli di povertà in molte fasce di popolazione urbana e nella quasi totalità della popolazione rurale insostenibili. Da questo punto di vista, nemmeno la presidenza Obama ha rappresentato un cambio di rotta: di fronte al colpo di stato del 2009 in Honduras, l'Amministrazione USA, dopo la deposizione del legittimo presidente Zelaya, ha flebilmente protestato salvo poi riconoscere il Presidente eletto l'anno successivo, dopo un periodo di interim del Presidente del Congresso Micheletti, con un voto farsa sotto il controllo delle forze armate a cui ha partecipato meno del 30% degli hondureñi. Ovviamente il fatto che Tegucigalpa si avvii ad avere il triste primato di città più pericolosa del mondo e che la criminalità organizzata domini incontrastata non deve disturbare il sonno dei dirigenti americani. Un ultimo dato: le popolazioni indigene, che sono una minoranza consistentissima ed in Guatemala la maggioranza della popolazione, sono da sempre tenute fuori da qualunque possibilità di accedere agli organismi rappresentativi, di incidere sulle decisioni (anche quando le riguardano direttamente), di usufruire degli scarsissimi programmi di protezione sociale dei rispettivi governi. In Guatemala gli oltre 200 mila morti accertati, i desaparecidos, i più colpiti nelle condizioni minime di vita sono, in grande maggioranza, indigeni.

Più complessa la situazione per ciò che riguarda il Messico. I fattori sopra descritti sono tutti presenti, con una pervasività della criminalità organizzata ancora più profonda di quanto abbiamo fin qui analizzato. Possiamo, con una certa approssimazione, sostenere che, in Messico, la criminalità si sta lentamente "*facendo stato*". Ma, poiché stiamo parlando di una potenza economica che si colloca, per quanto riguarda il PIL, tra l'undicesimo ed il quattordicesimo posto a seconda delle statistiche, i problemi sono, se possibile, ancora più complessi. A questo proposito, può forse interessare cosa dice un rapporto del 2012 a cura di

Ambasciata d'Italia di Città del Messico, Desk Italia di Pricewaterhouse Coopers (PwC), Ufficio ICE e Camera di Commercio Italiana in Messico: "***Con oltre 116 milioni di abitanti e un PIL di circa 867,4 miliardi di dollari, il Messico***

*rappresenta la tredicesima economia mondiale e la seconda dell'America Latina. Membro dell'OCSE, del G8+5 e del G20, il Messico può vantare un'economia stabile, un sistema finanziario solido, accordi commerciali con le principali economie mondiali e un clima favorevole alla cultura d'impresa. Fattori che permettono al Paese, secondo uno studio realizzato da A.T. Kearney, di collocarsi all'**ottavo posto tra le prime dieci destinazioni nazionali più attrattive per gli investimenti diretti esteri.**"*

Questa è la percezione che il mondo dell'impresa e del business non solo italiano ma europeo ha del Messico e le istituzioni politiche, i governi, i corpi diplomatici danno ampio credito a questa impostazione. Ovviamente tutti sanno quale sia la reale situazione del Messico, quanta parte dei capitali messicani sia controllata dalla criminalità, quale sia il degrado della società civile, della democrazia reale, dello stato di diritto, quale il livello di compromissione di interi settori di apparati dello stato con le organizzazioni criminali, dalla polizia ai corpi speciali, da interi settori dell'apparato giudiziario a consistenti pezzi degli apparati pubblici e della stessa classe dirigente politica ai più alti livelli.

Ma, com'è noto, il modello di sviluppo neoliberale imposto dalle economie dominanti a tutto il mondo, sembra avere bisogno, per proseguire nel processo di spoliazione delle risorse dei paesi poveri, del controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali e di regimi autoritari e dei capitali provenienti dalle attività illegali (traffico di esseri umani, di droga e di armi in primis).

Nemmeno di fronte alla strage dei 43 studenti della scuola rurale di Ayotzinapa, ultimo anello di un'infinita catena di orrori, sequestrati dalla polizia municipale di Iguala con la collaborazione della criminalità locale e bruciati nei forni dell'esercito, le cosiddette democrazie occidentali si sono scomposte più di tanto. È una concezione della democrazia quantomeno asimmetrica.

Nel corso della nostra Carovana, i nostri ospiti mesoamericani (Hermana Leticia Gutierrez, suora scalabriniana della Pastorale Migranti messicana, José Jacques Medina, uno dei fondatori del Movimiento Migrante Mesoamericano, Padre Solalinde, fondatore della casa per migranti di Ixtepec "Hermanos en el Camino" e fondamentale animatore della rete di solidarietà con i migranti, Rosa Nelly Santos, madre hondureña della rete migrante del suo paese ed esponente del Movimiento Migrante) che, da 11 anni organizzano e animano una "Caravana de Madres Centoramericanas buscando a sus Hijos Desaparecidos" che si è svolta nello stesso periodo ed in stretta connessione con la nostra, hanno raccontato quanto succede là ed hanno dimostrato una profondità di analisi, una consapevolezza del contesto, una capacità di costruire reti di relazioni e di solidarietà, una radicalità nella critica dei meccanismi propri della penetrazione neoliberale che, francamente, nell'Occidente pochi possono vantare. Loro sono testimoni diretti del percorso migratorio tra Centro America, Messico e Stati Uniti e denunciano incessantemente, a rischio della loro stessa vita, il calvario a cui i migranti devono sottoporsi durante il viaggio. Dai sequestri a fini di riscatto da parte delle bande che imperversano in tutto il territorio (primi tra tutti i famigerati Zetas, il cartello del Golfo, la Mara Salvatrucha, El Señor de los Trenes), ai rapimenti di giovani

donne per avviarle al mercato della prostituzione, all'assassinio di decine di migranti che non hanno parenti in grado di pagare il riscatto, al lavoro schiavistico per impresari locali legati alla criminalità, al reclutamento nella bassa manovalanza della criminalità fino a sospetti fondati che riguardano il traffico d'organi di cui sembrerebbe oggetto privilegiato la grande quantità di minori in viaggio non accompagnati. Tutto ciò accade sia in Centro America che in Messico, talvolta con la complicità e talvolta con la partecipazione diretta delle differenti corporazioni poliziesche. L'irrigidimento dei controlli alla frontiera tra Guatemala e Messico e la politica dei respingimenti praticata dal governo di Peña Nieto non fanno altro che incrementare il fenomeno. Infine, i migranti messicani provengono soprattutto dagli stati a prevalente economia agricola, pesantemente impoveriti nell'agricoltura locale da accordi come il NAFTA e dai suburbi delle grandi concentrazioni urbane: l'allargamento del fenomeno ad altre aree del Messico è dovuto soprattutto all'aumento esponenziale della violenza ed al numero crescente di vittime civili totalmente estranee alle organizzazioni criminali.

All'interno di questo quadro, non possiamo non segnalare che in Messico continua e si aggrava l'impunità praticamente totale nei confronti dei cartelli del narcotraffico e delle corporazioni di polizia corrotte ed in combutta con le organizzazioni criminali. Sono stimati, solo negli ultimi 3 anni, in circa 24000 i morti negli scontri tra cartelli e tra questi ultimi e polizia federale ed esercito. Tra questi, moltissimi civili, vittime spesso della criminalità organizzata, ma molte volte anche delle corporazioni poliziesche e dell'esercito. La già citata vicenda dei 43 studenti di Ayotzinapa è solo la punta dell'iceberg. Continua vergognosamente e nella più totale impunità il fenomeno del femminicidio, con epicentro a Ciudad Juárez e diffusione nello stato di Chihuahua e lungo la frontiera nord. Su questo fenomeno lavoriamo da molti anni costruendo rapporti con le organizzazioni per la difesa dei diritti umani in Messico e nel nostro paese ed abbiamo coinvolto le istituzioni locali e regionali in percorsi di protezione degli attivisti dei diritti umani che lavorano in loco.

Nel paese, intanto, continuano le sparizioni. Nel libro del giornalista italiano Federico Mastrogiovanni "Ni vivos ni muertos" uscito nel 2014 in Messico per Grijalbo, si denuncia che dal 2006 al 2012 gli scomparsi in Messico ammontano ad almeno 27000. Sono líder comunitari, sindacalisti, attivisti dei diritti umani, giornalisti, migranti, giovani ma anche persone comuni che si trovano nel posto sbagliato al momento sbagliato. Riportiamo alcuni passi significativi: "*Ci siamo resi conto, analizzando in profondità il fenomeno, **che certe pratiche sono legate a luoghi dov'è forte la presenza di risorse naturali.** Ad esempio, alla Cuenca de Burgos, territorio tra gli Stati di Tamaulipas, Nuevo León e Coahuila, nel Nord-est, dove ci sono importanti riserve di **idrocarburi** e dove, dal 2007 in poi, le sparizioni hanno conosciuto una crescita verticale*", ed ancora: "*Zone importanti strategicamente, come la Cuenca de Burgos o il Golfo di Veracruz (Nuevo Leon, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz), le più ricche di riserve di petrolio e gas, sono sotto il controllo totale di un gruppo paramilitare. Eppure, durante gli anni del sessennio di*

Calderón, a parte proclami e la cattura di alcuni capi, questi 'signori' continuano a controllare le rispettive zone, tenendo al proprio servizio gruppi paramilitari formati da fuoriusciti delle forze speciali del governo messicano. Mi chiedo: come mai gli Stati Uniti d'America, che ci hanno abituato a costanti interventi militari in aree di crisi, non hanno fatto niente? L'ipotesi è che questi soggetti stiano facendo parte di un lavoro sporco considerato necessario".

Molto altro ci sarebbe da dire ma qui ci limitiamo a fornire un quadro d'insieme.

Ed ora vediamo rapidamente come l'Amministrazione Obama, ormai giunto a ben oltre la metà del suo secondo mandato, ha affrontato le questioni relative ai processi migratori verso gli Stati Uniti.

Cominciamo da un dato: negli oltre sei anni di Amministrazione, Obama è stato responsabile delle deportazioni di più di due milioni di migranti, in parte attuate in osservanza di decisioni dei giudici, in parte per opera del Dipartimento di Immigrazione alla ricerca di indocumentati residenti sul territorio degli USA. A ciò si aggiungono le deportazioni dei minori non accompagnati ed i respingimenti degli adulti lungo il confine. Per i minori, per i quali Obama ha più volte parlato di "emergenza umanitaria", sono stati aperti "centri di accoglienza", soprattutto in Texas. Vengono valutate le posizioni dei minori e ad alcuni di loro viene fornito un permesso umanitario, che consente loro di ricongiungersi con i parenti già residenti negli USA. La maggior parte viene, però, respinta. Il numero assoluto di respingimenti è addirittura superiore a quello attuato negli otto anni di presidenze Bush. A onor del vero, bisogna dire che, in quel periodo, lungo la linea di frontiera, era pratica comune il respingimento caricando i migranti su mezzi di trasporto che li riportavano immediatamente oltre frontiera senza che ciò venisse registrato, cioè senza nessun provvedimento di espulsione ufficiale: si trattava di "fantasmi" di cui non rimaneva alcuna traccia. Ciò non toglie che moltissime associazioni statunitensi che si occupano di diritti umani e di migranti, dopo essere state legate a filo doppio al Partito Democratico di cui erano diventate spesso un'emanazione diretta, stanno recuperando una loro autonomia ed Obama si è trasformato, per un certo periodo, da "*commander in chief*" a "*deporter in chief*". Il famoso "*Yes, we can*", tradotto in spagnolo in "*Si, se puede*" si è trasformato in "*Si, se pedo*" (scorreggia in spagnolo). Bisogna, poi, considerare che le legislazioni dei singoli stati sull'immigrazione sono molto diverse e permettono una forte autonomia sul problema in mancanza di una normativa federale vincolante. Ciò ha consentito, per esempio, al Governatore del Texas, il repubblicano Rick Perry, di schierare mille componenti della Guardia Nazionale lungo il Rio Grande nonostante l'opposizione dell'Amministrazione Obama che ha più volte impedito il suo utilizzo su iniziativa federale nonostante le pressioni repubblicane. All'utilità effettiva dell'iniziativa di Perry non crede quasi nessuno ma, dal punto di vista dell'immagine, può accreditarlo come il politico in grado di vincere le primarie e diventare il candidato del GOP alla Casa Bianca.

La riforma migratoria, promessa da Obama fin dall'inizio del suo primo mandato ed elemento centrale della sua campagna elettorale, non è stata possibile per l'opposizione frontale dei Repubblicani e per l'attivismo del Tea Party, che ha riorientato la propaganda dalla difesa del libero mercato, a favore dello "stato minimo" e contro le tasse verso la supposta "invasione" dei migranti, in particolare ispanici. Obama non ha mai forzato per non prestare il fianco agli attacchi forsennati dei Repubblicani e per non inimicarsi settori di elettorato che, sulla questione, hanno un orientamento oscillante tra la carità umanitaria e la supposta difesa dei confini, quindi dei posti di lavoro, dell'identità e della "cultura" degli USA. Dopo le elezioni di *midterm*, che hanno consegnato il controllo del Congresso ai Repubblicani, Obama ha deciso di "rompere gli indugi" e di usare i suoi poteri esecutivi per promulgare un provvedimento ad ampio raggio sulla questione dell'immigrazione. Varato il 21 Novembre scorso, dà una risposta parziale a circa metà degli oltre dieci milioni di "latinos" irregolari presenti oggi negli USA. Il meccanismo è piuttosto articolato e non è assimilabile ad una sanatoria. È caratterizzato dalla moderazione e dalla prudenza. In estrema sintesi, il provvedimento prevede che i genitori dei minori che hanno la cittadinanza americana (negli USA esiste lo *jus soli*, per cui chi vi nasce ne è conseguentemente cittadino), fino ad oggi sottoposti al rischio di espulsione anche se da anni lavorano negli Stati Uniti, possano fare richiesta di permesso di soggiorno per tre anni. Le condizioni sono di essere nel paese da almeno 5 anni e di non aver commesso reati (cosa improbabile perché sarebbero già stati espulsi). Se, nei tre anni, lavorano e rispettano rigidamente regole e leggi degli USA, possono ottenere la *green card* ed aspirare alla cittadinanza. Il provvedimento prevede anche la regolarizzazione di quelli che sono entrati da minori nel paese e ci vivono almeno dal 2007 (si tratta di circa 300000 persone). Questi stessi potranno avviare richiesta di ricongiunzione familiare con qualche chance in più di vederla accolta. Inoltre verrà chiuso un programma piuttosto controverso chiamato "Comunità sicure", che permetteva alle polizie locali di trattenere gli immigrati arrestati fino a quando i loro casi non venivano analizzati dagli agenti federali dell'immigrazione. Questo sistema sarà rimpiazzato con una nuova soluzione grazie alla quale i migranti arrestati dovranno sempre fornire le loro impronte digitali, ma in compenso spetterà alle agenzie locali stabilire se avvisare quelle federali per un'avvenuta violazione della legge sull'immigrazione.

Queste aperture registrano una situazione di fatto per cui milioni di migranti, di cui gli USA non possono fare a meno e che lavorano in nero, in una condizione di invisibilità ed impossibilitati ad accedere a servizi primari quali il "medicare", e favoriscono l'emersione di queste persone che così potranno, argomento assai caro ai Repubblicani che, come è noto, sono particolarmente sensibili alla fedeltà fiscale degli strati più svantaggiati della popolazione, "pagare le tasse". L'altra faccia della medaglia consiste nel fatto che Obama ha richiesto fondi aggiuntivi (3,7 miliardi di dollari) per il rafforzamento delle frontiere, cioè per contrastare ancora più duramente l'immigrazione "clandestina" degli ispanici.

L'idea è quella di rafforzare ulteriormente reti, muri, fili spinati con sistemi di controllo sempre più sensibili (telecamere ad infrarossi, sensori di movimento, strumenti per la visione notturna ecc.) e di aumentare sensibilmente i componenti delle "border patrols". Come si vede, una politica in parziale continuità con la crescita dei respingimenti registrata in questi anni. D'altra parte, anche Presidenti repubblicani, come Reagan, avevano promosso sanatorie per diversi milioni di ispanici (*Immigration Control Act* del 1986 sotto Reagan di cui usufruirono circa 3 milioni di persone). Ciò non toglie che il provvedimento di Obama ha contribuito a riavvicinare l'elettorato ispanico al Partito Democratico, dopo un periodo di disaffezione espressosi chiaramente alle elezioni di *midterm*. Molte sono state le manifestazioni pubbliche di *latinos* per ringraziare il Presidente. E' sicuramente una carta ben giocata in previsione delle prossime presidenziali a cui, peraltro, Obama non potrà presentarsi. Di qui a dire che si assiste ad un'inversione di tendenza, come abbiamo cercato di illustrare, ce ne corre, anche perché un vero cambio di orientamento comporterebbe un ripensamento su tutta la politica estera (a cominciare dagli accordi economici e militari) sviluppata dagli Stati Uniti nei confronti dell'area. Per ora, sotto questo aspetto, l'unico vero cambiamento, che è atteso alla prova dei fatti, riguarda il vecchio nemico storico cioè Cuba.

Non si può cambiare il vento, si può solo fargli perdere tempo

APPUNTI SU ESPERIENZE DI MEDIAZIONE INTERCULTURALE NEL CAMPO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Lahcen Aalla

Sociologo e mediatore interculturale

Nel documento *Cooperazione decentrata e migrazioni internazionali: primi orientamenti operativi per i Comuni italiani* di Dario Conato (CeSPI), prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione *Il ruolo dei Comuni italiani nella gestione dei processi migratori*, coordinato da Ferruccio Pastore e realizzato per conto della Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), si legge: “È ormai largamente condivisa l'idea che i migranti possano svolgere un ruolo di “ponte” fra realtà diverse, favorendo “una maggiore apertura della comunità di provenienza verso il mondo esterno, facendosi portatori di un maggiore pluralismo culturale e sociale e veicolando contaminazioni positive di vario genere”. Per il loro carattere “mobile” transnazionale, i migranti creano legami oggettivi tra le società di provenienza e quelle di arrivo, dando un senso molto materiale e visibile all'idea di politiche di co-sviluppo (o sviluppo reciproco) tra paesi del Nord e paesi del Sud del mondo, e gli stessi migranti.”¹

Anche gli Enti locali, nazionali e internazionali attribuiscono valore aggiunto ai progetti che coinvolgono gli immigrati e le loro associazioni in maniera diretta o indiretta.

Ci sono tantissimi piccoli progetti di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, spesso promossi da parrocchie e da scuole, interamente o in gran parte finanziati con il contributo dei cittadini, che destinano solo una minima porzione delle risorse alla gestione amministrativa in Italia, facendo, invece, molto riferimento, per la realizzazione delle azioni, alle realtà locali all'estero e coinvolgendo un immigrato residente in Italia per l'individuazione dei gestori e/o dei beneficiari. Tante volte si tratta della sua stessa famiglia o suo villaggio.

Quando si va verso progetti medio-grandi, si nota che il coinvolgimento degli immigrati si limita spesso ad essi come “oggetto di ricerca”, “testimoni”, “soggetti beneficiari delle azioni”, in particolare quella della formazione per diventare agenti di sviluppo in occasione di ritorno al paese o attraverso la gestione delle rimesse. Insomma, gli immigrati sono considerati come soggetti da formare, da orientare o da abilitare: soggetti passivi senza nessuna valorizzazione della loro esperienza e delle conoscenze che hanno maturato in Italia.

Esistono comunque rari progetti di cooperazione allo sviluppo, promossi e realizzati da persone di origine straniera residenti in Italia. Ma rimangono delle eccezioni e non usano gli strumenti della mediazione interculturale.

¹ CONATO D., *Cooperazione decentrata e migrazioni internazionali: primi orientamenti operativi per i Comuni italiani*, CESPI-ANCI, 2004, p. 2 (www.cespi.it/anci/decentrata-migrazioni.pdf).

L'esperienza che racconto nasce inizialmente come una richiesta di consulenza di mediazione internazionale a favore di una équipe psico-pedagogica chiamata "cellula pedagogica" (C. P.), impegnata nella stesura di un manuale educativo rivolto a giovani studenti delle scuole medie e superiori di una zona del Marocco, conosciuta per il forte tasso di migrazione "clandestina" dei giovani in direzione dell'Europa e dell'Italia in particolare. Il profilo ricercato richiedeva una significativa esperienza lavorativa come mediatore interculturale, esperienza in psicoterapia ed esperienza nella gestione, o co-gestione, dei gruppi.

Nella prima fase di sperimentazione in Italia con alcuni figli di immigrati marocchini, provenienti dalla stessa zona interessata dal progetto, il mediatore culturale ha condotto da solo i gruppi alla presenza dei componenti dell'équipe in veste di osservatori. Si è cercato, quindi, di valutare la concordanza dei tempi e dei temi e anche di verificare l'effetto del cambio della lingua (usando una volta l'arabo e un'altra l'italiano). Di conseguenza, sono state apportate delle migliorie al prodotto (il manuale).

Durante la prima missione di formazione degli operatori locali marocchini, i problemi sono sorti, in un primo luogo, quando costoro, che erano stati scelti tra i leader associativi locali, hanno cominciato a contestare la scelta di un prodotto educativo per lo sviluppo, anziché portare loro soldi, materiali o tecnologie nuove, come era consueto nelle politiche di cooperazione che avevano conosciuto o di cui avevano sentito parlare. Le lezioni teoriche erano in lingua italiana, tradotte da un interprete italiano in lingua francese. Negli ultimi anni il Marocco ha sostituito il francese con l'arabo nell'insegnamento delle materie scientifiche e matematiche e ha ridotto le ore di insegnamento della lingua francese, inserendo altre lingue straniere nel curricula formativi.

Tuttavia, la traduzione dall'italiano al francese risultava più vicina all'italiano che al francese parlato in Marocco, l'acquisizione delle conoscenze condivise dai formatori appariva molto debole e l'attenzione all'apprendimento molto bassa. La C.P. ha così pensato di cambiare completamente la struttura dei ruoli durante le docenze: il mediatore interculturale, che aveva già assimilato le apprendimenti durante la sua partecipazione alla fase preparatoria, è così passato a dirigere le docenze in lingua araba, ha coinvolto gli altri esperti per gli approfondimenti che ha tradotto lui stesso in lingua araba. Il risultato è stato un aumento dell'attenzione alle lezioni e una migliore e più dinamica partecipazione degli operatori al dibattito. Le contestazioni iniziali sono sparite completamente.

Nella parte pratica della formazione, si è usato la tecnica dell'"apprendimento con l'esperienza", grazie alla quale è il mediatore interculturale ad assumere il ruolo di animatore, mentre gli operatori con ruoli di coordinamento simulano quello dei giovani studenti; poi, gradualmente, gli operatori locali sperimentano i ruoli di animatori e, infine, di beneficiari.

Nelle altre fasi del progetto, il mediatore ha curato l'analisi del materiale di monitoraggio scritto in arabo; ha diretto dei *focus group* con gli operatori per realizzare un'analisi qualificativa dell'esperienza; ha partecipato attivamente alle

missioni di valutazione del prodotto pedagogico alla luce dell'esperienza con i giovani, insieme a tutta la C.P.; ha contribuito alla stesura finale del documento pedagogico. Infine, ha curato la traduzione del documento finale in arabo e francese.

Una seconda esperienza di mediazione interculturale nella cooperazione allo sviluppo ha richiesto sempre lo stesso profilo professionale della precedente. In questo caso, si è trattato di realizzare un manuale di sostegno psicosociale di gruppo rivolto a donne perenti di vittime che hanno perso la vita nel tentativo di migrare e di cui non si è trovato il corpo.

I contesti rurali tradizionali ai quali appartengono queste donne non favoriscono l'uso dello strumento del sostegno psicologico e sociale classico, comunemente in uso con i gruppi di auto-aiuto in Europa o nei moderni contesti urbani nei paesi del sud del mondo. Per questo, i tentativi delle psicologhe marocchine che usano strettamente strumenti di psicoterapia occidentale hanno mostrato il loro limite nel coinvolgere queste donne.

L'équipe psicopedagogica interculturale è, quindi, partita dall'Italia per sostenere le operatrici locali ad analizzare l'esperienza maturata. Nei gruppi di parola realizzati sono emersi: riferimenti alla "perdita" aggravata dall'assenza del corpo per l'elaborazione del lutto, quale punto essenziale che determina tutto il vissuto emotivo attuale di queste donne; riferimenti alla richiesta di giustizia (aiuto legale per le formalità e aiuto materiale per sostituire la mancanza del capo famiglia).

La morte, l'assenza del corpo, i rituali del lutto sono elementi profondamente ancorati ai rituali del gruppo e trovano la loro essenza nelle tradizioni: queste donne sono esperte della tradizione, perché sono analfabete e portano solamente una cultura orale non "contaminata" con la scolarizzazione o con la televisione. L'etnopsichiatria è facile da applicare per un esperto occidentale con soggetti di altre culture. Ma nei Paesi del sud del mondo, questa materia trova troppe resistenze, forse perché la psicologia classica stessa è in cerca di riconoscimento e di legittimazione come scienza universale e rischierebbe di confondersi con le terapie tradizionali fortemente esistenti e radicate nel Nord Africa. I clinici locali, ai quali sono stati presentati i disegni e i racconti di queste donne, avevano concluso le loro analisi considerando questi prodotti come materia per *l'hygiène mentale*, ovvero per la psicopatologia.

L'appartenenza del mediatore interculturale alla stessa cultura è stata determinante per introdurre il confronto attorno della "preghiera dell'assente", come è stata determinante nel riconoscere nei disegni realizzati dalle donne i simboli usati nel ricamo e nella fabbricazione dei tappeti, ciò che permette loro di esprimere e apprezzare il valore delle loro stesse competenze produttive e poi passare al tema delle prospettive.

FENOMENI MIGRATORI E ARCHIVI STORICI DIGITALI: IL VALORE DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Alessandra Bari

Vicepresidente Zonafranca Spazi interculturali Onlus

1. Migrazioni e dimensione storica: un orizzonte in gran parte da esplorare

Troppo spesso sentiamo parlare di migrazioni come di un fenomeno circoscritto al presente, senza una sua profondità storica e senza una “memoria” che possa trasmetterne testimonianze e tracce. Si tratta di un’evidente forzatura, poiché le migrazioni appartengono all’essenza stessa dell’umanità e ne segnano tutta la storia. Di fatto, è praticamente impossibile pensare alla demografia di un qualsiasi stato senza riconoscerne i movimenti migratori (immigratori, emigratori o di mobilità interna) e la loro incidenza nel suo sviluppo storico.

Il problema sta, semmai, nella reperibilità dei documenti in grado di restituirci il fenomeno “storicamente” – ossia, relativamente a epoche e situazioni distanti da quella attuale - e nel metodo da adottare per comprenderne importanza e connessioni con altri fenomeni storici.

Per quanto riguarda il primo aspetto, non c’è alcun dubbio che le fonti primarie per analizzare correttamente le migrazioni siano le fonti archivistiche. Si va da documenti di “viaggio” o “di approdo” (ad esempio, i fogli di partenza o di attracco delle navi conservati negli archivi portuali, i passaporti dei fondi delle Questure, le schede di ingresso dei migranti nei vari stati, ecc.), ai censimenti delle popolazioni, ai registri delle diaspore e delle minoranze religiose, ai fascicoli concernenti i rifugiati politici e i perseguitati, alle documentazioni coloniali e a quelle militari. Si tratta di un vastissimo patrimonio documentale “fisicamente” disseminato in un numero molto esteso di archivi ubicati in varie parti del mondo, la cui interrogazione si è rivelata, sino ad ora, oggettivamente difficoltosa, se non addirittura impossibile, con la conseguenza di dare spesso corso a concezioni delle migrazioni poco correlate e avulse dai loro protagonisti – le persone fisiche, le famiglie, i gruppi umani.

Grazie ai recenti progressi delle nuove tecnologie informatiche, i problemi legati alla consultazione di queste fonti appaiono, però, in via di superamento. Negli ultimi dieci-quindici anni, il numero di archivi storici digitalizzati immessi nella rete internet è risultato costantemente in crescita, con il prezioso risultato di rendere accessibili e interrogabili fondi e documenti in precedenza preclusi. I vantaggi appaiono molteplici: consultando direttamente i documenti, si ha la possibilità di spostarsi virtualmente nel tempo (l’arco temporale degli archivi digitalizzati raggiunge, a ritroso, il secolo XVII) e nello spazio (è possibile consultare e mettere a confronto archivi europei, sudamericani, nordamericani, africani, ecc.); di entrare in contatto con le fonti primarie; di verificare, infine, le interpretazioni date a fenomeni complessi.

Nel caso delle migrazioni, attingere direttamente a copie digitalizzate di documenti originali (ad esempio, un foglio di famiglia) consente di:

- a) individuare i soggetti dell'azione migratoria (singoli, famiglie, gruppi);
- b) enucleare gli elementi correlati all'evento principale (ossia, lo spostamento locale): p. es. mobilità sociale dei migranti, grado di istruzione, inserimento abitativo e lavorativo nel contesto d'arrivo, relazioni amicali e parentali di supporto, ecc.;
- c) distinguere i diversi tipi di migrazioni (p. es.: separando fattori di costrizione, come nel caso dei profughi, da motivazioni libere e volontarie);
- d) rapportare le azioni migratorie ai differenti contesti storici e agli altri eventi sociali coevi.

Come è facile intuire, si tratta di una prospettiva estremamente interessante, che richiede però l'elaborazione di un approccio di ricerca efficace, che faciliti la reperibilità di un patrimonio certamente vasto, ma, nel mare di internet, ben poco organizzato (e quindi, paradossalmente, a rischio di irreperibilità). Un approccio che ha quindi, come sua prima tappa, l'organizzazione e l'ordinamento del materiale digitale.

2. Tracce di memoria: la funzione delle nuove tecnologie digitali nella comprensione dei fenomeni migratori

Tracce di memoria (www.tracedimemoria.org)¹ è una piattaforma telematica nata allo scopo di consentire una valorizzazione delle memorie storiche su migrazioni, genocidi, persecuzioni, deportazioni ed eventi militari, mediante l'accesso diretto agli archivi digitali e alle banche dati che testimoniano questi eventi. Attraverso un lavoro capillare, lo staff del sito è riuscito a raccogliere e organizzare in quattro grandi sezioni un consistente numero di archivi digitali opportunamente indicizzati e descritti, all'interno dei quali sono consultabili on line copie di documenti che possono restituirci le vicende di singoli, gruppi o famiglie in rapporto ai fenomeni citati.

Pur senza addentrarci troppo nella struttura del portale, è evidente come via sia abbondanza di materia per una diversa considerazione delle migrazioni e per alcune note metodologiche che riassumiamo nei seguenti punti.

1. Per essere adeguatamente compresi, i documenti migratori debbono essere incrociati e connessi con quelli relativi ad altri fenomeni coevi (p. es.: gli spostamenti di popolazione durante la Seconda guerra mondiale possono rimandare agli eventi bellici e persecutori in corso e, quindi, un documento migratorio dell'epoca può rinviare, per esempio, ad altri su deportazioni, internamenti o sfollamenti).

2. Gli eventi migratori possono essere scoperti anche *a partire* da fonti su altri fenomeni (p. es.: a partire da documenti coloniali, oppure relativi a persecuzioni,

oppure ancora riguardanti le minoranze storiche): a dimostrazione che i fenomeni storici debbono essere analizzati nel loro intreccio e non nella loro autonomia.

3. Attraverso l'analisi delle fonti digitalizzate, gli eventi migratori (come anche i fenomeni connessi) sono ricondotti alla dimensione personale e umana dei loro protagonisti: in questo senso, il loro reperimento consente di ricostruire esistenze individuali e di mettere in luce motivazioni e condizionamenti alla base delle scelte compiute.

Una considerazione a parte merita, infine, il confronto con l'attualità. Comparare movimenti migratori di decenni diversi, oppure prassi di accoglienza e di asilo di epoche successive, consente, infatti, di riconoscere la presenza storica dei fenomeni migratori e delle diverse risposte date in termini di accoglienza, integrazione o discriminazione. Gli esempi a questo proposito non mancano e sono scritti nelle carte archivistiche: grazie alla loro digitalizzazione, è possibile assumerli anche per una riflessione politica, fondata su documentazioni di fatti.

3. Per una memoria europea delle migrazioni

Il tema della *memoria* è troppo ampio e profondo per essere affrontato adeguatamente in poche righe. La sua importanza e le selezioni che spesso opera meriterebbero ben altro approfondimento.

Rispetto alle migrazioni, osserviamo soltanto che non è possibile elaborare una *memoria europea* condivisa senza il riconoscimento della loro presenza storica. Gran parte della storia delle popolazioni europee è segnata da massicci spostamenti di popolazioni, come anche da flussi di rifugiati interni in cerca di salvezza. Le migrazioni, volontarie o forzate, sono a pieno titolo un elemento costitutivo della storia europea, e nessuna onesta politica della memoria potrà mai arrivare a negarlo. La scommessa, semmai, è dare ad esse il giusto valore e favorirne una corretta conoscenza.

In questo senso, elaborare *memorie* significa mettere in moto processi di conoscenza fondati sul recupero e la trasmissione di fonti originarie, in modo che, a partire da esse – e non da interpretazioni precostituite – si comprendano fenomeni sociali di ampio spettro. Le nuove tecnologie, se opportunamente utilizzate, possono cooperare a questo scopo e aprirci strade di conoscenza facilmente verificabili. Nel web, i documenti ci appaiono immediatamente, a provare o confutare teorie e modelli spesso disegnati a priori.

Le tracce, i dati anagrafici, i volti nelle fotografie in alcuni documenti restituiscono inoltre una prossimità umana che permette di leggere le vicende storiche con un impatto emotivo straordinario.

Tale prossimità permette ad esempio di elaborare percorsi didattici particolarmente attraenti per gli studenti di ogni ordine e grado, introducendo una modalità interattiva nello studio della storia in ambito scolastico.

¹ La piattaforma digitale *Tracce di memoria* è stata ideata e realizzata dall'associazione Zonafranca – Spazi interculturali Onlus. Attiva dal 2012, è liberamente consultabile all'indirizzo: www.tracedimemoria.org.

Senza la pretesa di additare metodi nuovi alla ricerca storica o di confutare alcunché altrimenti elaborato, la piattaforma *Tracce di memoria* ha inteso semplicemente aggiungere uno strumento di ricerca a quelli già presenti, con l'auspicio che possa essere sfruttato nella quotidianità della ricerca sociale, della formazione interculturale e dell'insegnamento scolastico. In ultima istanza, che possa servire alla costruzione di una memoria europea autenticamente inclusiva.

PARTE II

DOCUMENTI DI INDIRIZZO POLITICO

(2014 - 2015)

PER UNA POLITICA EUROPEA DI ASILO, ACCOGLIENZA E IMMIGRAZIONE

Documento di indirizzo politico

Approvato dal Consiglio nazionale dell'AICCRE, Roma, 28 aprile 2014

A cura di

AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa),
Federazione regionale piemontese

Centro d'Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE)

Coordinamento Comuni per la Pace della provincia di Torino (Co.Co.Pa.)

Movimento Federalista Europeo

Hanno collaborato alla stesura del presente documento: Davide Rigallo e Alfonso Sabatino della Federazione piemontese AICCRE, Damiana Guarascio della Federazione AICCRE Abruzzo, Luciano Scagliotti del CIE, Edoardo Daneo e Michele Pizzino del Co.Co.Pa., Lucio Levi e Sergio Pistone del MFE.

ABSTRACT

“Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione” è un **documento di indirizzo politico**, da sottoporre all’attenzione del Governo italiano e delle Istituzioni europee, discusso e approvato dalla Direzione nazionale AICCRE del 28 aprile 2014. I suoi contenuti sono il frutto di più incontri seminariali, condotti nel corso del 2013 dalla Federazione piemontese dell’AICCRE in collaborazione con il CIE, il Co.Co.Pa., il MFE e la Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte. I risultati saranno oggetto di ulteriore discussione e approfondimento da parte della *Consulta nazionale AICCRE per l’immigrazione*. Il documento offre, innanzitutto, sulla base delle sensibilità maturate dal sistema dei Poteri locali, un quadro dei fenomeni migratori verso i Paesi dell’UE, con particolare riferimento alle forme e alle dinamiche assunte negli ultimi quindici anni (tra queste, il forte aumento delle migrazioni “forzate” e il conseguente crescente arrivo di richiedenti asilo). In secondo luogo, esso esprime un richiamo all’urgenza di risposte politiche da parte dell’UE e di nuovi approcci da parte del Governo italiano, al fine di garantire un’efficace e sensibile protezione e integrazione sociale per i migranti nei contesti locali di accoglienza nel rispetto dei principi sanciti dalla *Carta dei diritti fondamentali dell’UE* e delle *Carte* a cui questa si richiama.

La prima parte del *paper* - “**Il quadro analitico di supporto**” - esamina le configurazioni assunte dai movimenti migratori a livello planetario ed europeo sia in rapporto a fenomeni socio-economici di dimensione mondiale (quali, la globalizzazione dei mercati, l’accentuazione degli squilibri territoriali, l’aumento dei conflitti interstatali, dei conflitti interni e delle persecuzioni), sia in relazione alla mancanza di efficaci risposte politiche internazionali. In particolare, l’analisi si concentra sulla situazione dell’UE, mettendo in evidenza, per un verso, l’attrazione del modello europeo e la riuscita del governo delle migrazioni infraeuropee e, per un altro verso, l’assenza di una vera politica europea nei confronti delle migrazioni da paesi terzi che non risulti condizionata dai vincoli nazionali. L’analisi prosegue articolandosi in uno schema riassuntivo delle “tipologie” di migrazioni nei flussi successivi al 2000 (in cui trova spazio la fondamentale distinzione tra migrazioni “forzate” ed “economiche”) e in un quadro sintetico delle risposte politiche e normative elaborate a livello europeo dal 1999 sino ad oggi.

La seconda parte - “**Gli interventi proposti**” - contiene indicazioni rivolte a stimolare i programmi dei grandi raggruppamenti politici e dei rispettivi candidati in materia di migrazioni, asilo e cooperazione nel percorso che conduce alle elezioni europee 2014. Il documento assume come riferimento “costituzionale” la *Carta dei diritti fondamentali dell’UE* per gli interventi normativi a tutti i livelli (europeo, nazionale e locale), nonché la necessità di superare l’orientamento securitario che, a partire dal *Consiglio di Tampere* del 1999 è andato affermandosi nelle politiche interne dell’UE.

Il documento individua, quindi, i seguenti fronti di intervento accompagnati da specifiche proposte:

- il fronte delle politiche di immigrazione, asilo e accoglienza;
- il fronte della politica estera dell’UE, della cooperazione internazionale e della sicurezza esterna;
- il fronte del modello di sviluppo economico, civile, politico della società europea.

Uno specifica attenzione è riservata, infine, alla situazione italiana segnata dalla prevalenza degli organi di controllo nazionali su materie come l’asilo, l’accoglienza e l’integrazione che sottraggono agli Enti locali spazi più propri di intervento.

Il *paper* si chiude con le “**Conclusioni**” che sollecitano nuovi strumenti di governo europeo democratico e federale per realizzare un’efficace politica di asilo e di immigrazione e l’inclusione delle proposte emerse nel dibattito condotto dall’iniziativa AICCRE nei programmi elettorali dei grandi raggruppamenti politici europei e dei loro candidati alla presidenza della Commissione UE per la legislatura 2014-2019.

INTRODUZIONE

I tragici e ripetuti naufragi di imbarcazioni cariche di migranti nel Mediterraneo e il numero imprecisato di profughi morti e dispersi lungo gli altri itinerari di fuga dai paesi d'origine confermano gli allarmi sollevati da tempo sulle insufficienze delle politiche nazionali e dell'Unione Europea nella gestione dei flussi migratori. Occorre riconoscere che non esiste soltanto un problema "sbarchi". È diffusamente ammessa la complessità del fenomeno e sono ampiamente riconosciuti i limiti degli interventi a seguito di normative incomplete esistenti, nonostante gli impegni dichiarati dalle istituzioni e la dedizione delle persone coinvolte nell'accoglienza e nell'assistenza. Per di più, gli Enti locali, sui quali si abbate l'onere dell'inclusione sociale dei migranti, si ritrovano spesso senza strumenti di intervento rispondenti e senza risorse disponibili. Ne consegue che le profonde lacune sistemiche avvertibili nella gestione dei fenomeni migratori favoriscono l'affermazione nelle società europee di movimenti xenofobi, populistici e, in ultima analisi, antidemocratici che pongono a rischio i valori e gli obiettivi delle tutele indicati nelle carte costituzionali nazionali, nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza) e nello stesso Trattato dell'Unione Europea. Il fenomeno presenta sfide locali, nazionali ed europee che debbono entrare con urgenza nel dibattito politico in vista delle prossime elezioni europee e delle riforme da introdurre in Italia.

Cosciente dell'importanza di tali tematiche per il processo d'integrazione europea, la Direzione nazionale AICCRE, riunita a Roma il 29 ottobre 2013, ha deliberato la costituzione di una propria Consulta per le politiche dell'immigrazione. La Consulta è stata chiamata ad occuparsi delle ragioni all'origine dei flussi migratori, dell'efficacia delle politiche di cooperazione internazionale, dell'accoglienza e dell'asilo, delle politiche di integrazione dei migranti, del sistema welfare, della conformità delle politiche nazionali ai principi della Carta di Nizza e alle normative europee. La responsabilità della Consulta per le politiche dell'immigrazione è stata affidata alla Federazione piemontese che ha organizzato a Torino più incontri seminariali per la messa a fuoco delle tematiche complesse che accompagnano i fenomeni migratori.

La Federazione piemontese nel suo lavoro si è avvalsa degli apporti forniti dal Centro di iniziativa per l'Europa (CIE) di Torino, dal Coordinamento dei Comuni per la Pace della provincia di Torino (Co.Co.Pa.), dal Centro regionale del Movimento Federalista Europeo (MFE) e dalla Federazione AICCRE Abruzzo, in collaborazione con la Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte.

Nel corso dell'anno 2013 si sono svolti a Torino, presso la sede del Consiglio regionale del Piemonte, tre seminari nazionali:

- Venerdì 24 maggio: **Il diritto di asilo nell'Unione Europea**
- Venerdì 15 novembre: **Il *Global Approach* come strumento per affrontare migrazioni, asilo e cooperazione**
- Giovedì 19 dicembre: **Immigrazione: Europa fortezza o casa comune?**

Tutti gli incontri sono stati caratterizzati da un rilevante afflusso di rappresentanti delle comunità immigrate e delle organizzazioni del privato sociale, di Enti locali e della Prefettura di Torino.

A tutti va il ringraziamento per i rilevanti apporti alla discussione.

IL QUADRO ANALITICO DI SUPPORTO

1) LA SFIDA PLANETARIA DELLE MIGRAZIONI E DEL GOVERNO MONDIALE

1.1) La dimensione planetaria

Il fenomeno delle migrazioni ha ormai una dimensione planetaria indiscutibile. La sua origine trova due ragioni: la prima, economica, attribuibile ai grandi progressi realizzati nei settori delle comunicazioni e dei trasporti (globalizzazione) che ha creato un mercato mondiale dove circolano liberamente merci, servizi e capitali, alimentando squilibri territoriali e compromissioni ambientali unitamente a processi locali di decollo economico; l'altra, di natura politica, attribuibile alla divisione dell'umanità in Stati che con i loro governi e sistemi di potere contribuiscono agli squilibri mondiali in vario modo: con regimi dittatoriali e lesivi dei diritti umani e democratici, conflitti armati, conflitti economici, contese su sfere di influenza, alimentazione di conflitti etnici e religiosi, politiche strutturali interne poco efficaci, ma anche con la chiusura dei mercati interni del lavoro, nonostante la presenza di strutture domestiche di governo democratiche e di carte costituzionali rispettose dei diritti della persona.

Il tema delle migrazioni denuncia quindi un'assenza rovinosa di governo mondiale a fronte del fatto che circa il 3,2% della popolazione mondiale (232 milioni di persone) vive lontano dai paesi di origine secondo recenti stime dell'*United Nations - Department of Economic and Social Affairs (UNESA)* limitate alle sole migrazioni transnazionali¹. Ad esse si aggiungono le migrazioni interne ai singoli paesi, in particolare quelle in atto nei paesi emergenti, a seguito dei processi di sviluppo con spostamenti dalle campagne alle città, dalle zone tecnologicamente "in ritardo" verso altre di "decollo" economico. A loro volta, le migrazioni transnazionali si dividono in infracontinentali, all'interno dell'Asia, dell'Africa, delle Americhe, e migrazioni transcontinentali di asiatici e africani o latino americani verso le aree mondiali del benessere e della democrazia, vedi Stati Uniti d'America, Australia, paesi dell'Unione Europea (UE).

1.2) L'attrazione del modello europeo

Il fenomeno migratorio all'attenzione del presente documento è quello diretto verso gli Stati membri dell'UE che, nel loro insieme, superano i 500 milioni di abitanti e hanno una popolazione immigrata stimata in 35 milioni (pari al 7% della popolazione autoctona), tuttavia non distribuita omogeneamente tra i vari paesi europei. L'UE esprime complessivamente l'area più ricca del mondo con differenziazioni territoriali al suo interno, tra centro e periferia. L'UE rappresenta anche un'area la cui legislazione si fonda su valori condivisi di pace, sicurezza, democrazia, libertà e giustizia, con doveri sottoscritti di tutela dei diritti umani. L'UE, inoltre, esprime il tentativo più avanzato di costruzione di forme di governo economico, sociale e politico sovranazionale con l'elezione diretta del Parlamento europeo, la procedura di co-decisione legislativa Parlamento-Consiglio europeo, la creazione di un'area di libera circolazione delle persone (area Schengen), l'attivazione di una moneta unica. L'UE ha introdotto la cittadinanza europea che si associa alla cittadinanza nazionale ed estende l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali e in quelle europee ai cittadini degli Stati membri residenti in uno altro Stato dell'Unione. La

¹ Cfr.: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>

cittadinanza europea si configura come l'embrione di una cittadinanza universale, non ancorata alla discendenza ma all'adesione ai valori costituzionali della comunità di elezione (patriottismo costituzionale). Cittadinanza e voto europei esprimono le basi per la costruzione di nuove forme di governo nei rapporti tra Stati fondate sulla democrazia piuttosto che sull'uso della forza, in aderenza all'imperativo kantiano della pace perpetua. Nonostante i limiti di un processo incompiuto e l'assenza di un vero governo federale dell'Unione, causa primaria delle difficoltà economiche e politiche presenti nel processo di unificazione, il modello europeo esercita mondialmente una forte capacità di attrazione.

1.3) Il governo delle migrazioni infraeuropee

Il caso europeo è già sufficientemente emblematico per affrontare i nodi del fenomeno migratorio a livello mondiale e, soprattutto, dei flussi diretti verso la stessa area europea. Con il progressivo allargamento del processo europeo ai paesi dell'Europa mediterranea e dell'Europa centro orientale e balcanica, gli iniziali e consistenti movimenti migratori dalla periferia mediterranea verso gli Stati membri più prosperi sono rientrati e alimentano oggi anche fenomeni di ritorno ai paesi di origine o di soddisfacente integrazione nei paesi di accoglienza, per di più con il beneficio di tutele assicurate dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In altre parole, in Europa è riuscito il governo delle migrazioni infra-europee grazie a un intervento economico di politiche strutturali e di coesione, a un quadro giuridico di tutela dei diritti delle persone e a un progetto politico apportatore di pace e di solidarietà comunitaria. Il modello europeo ha le potenzialità di contribuire allo scioglimento dei nodi planetari delle migrazioni ma per potere essere credibile e fattivo deve risolvere con strumenti appropriati la sfida dei flussi migratori in arrivo da altri continenti e, in particolare, dall'area mediterranea "allargata", quella che si estende fino all'Afghanistan, al Corno d'Africa, al Sahel e al Golfo di Guinea. E' un'area caratterizzata da squilibri territoriali e crisi ambientali che mettono in discussione le condizioni locali di vivibilità, e presenta conflitti armati interstatali, guerre civili, conflitti etnici e religiosi, dittature opprimenti e aspirazioni di emancipazione civile, economica e politica frustrate (vedi stallo della primavera araba).

1.4) Il cambio di passo necessario: una vera politica europea per l'immigrazione

A fronte della sfida dei flussi migratori in arrivo, i valori e gli obiettivi che sorreggono il processo di unificazione europea e sovrintendono alla gestione interna dello spazio di sicurezza, libertà e giustizia (Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'UE-TFUE, ad esclusione del Capo 2 Frontiere esterne, accoglienza e asilo) sono proiettabili a livello mondiale ma richiedono un cambio di passo da parte dell'UE.

Infatti, il vero problema in Europa rispetto al fenomeno delle migrazioni è la mancanza di una efficace e comune politica europea dell'immigrazione, non condizionata da vincoli nazionali. Nessun paese può illudersi di fare fronte da solo alla sfida delle migrazioni dall'Africa e dall'Asia. Eppure, i singoli Stati sono spesso riluttanti a riconoscere che nel contesto della globalizzazione le frontiere nazionali rappresentano una sopravvivenza controproducente del passato. I flussi migratori sono inarrestabili. L'Europa, tuttavia, non può barricarsi nei propri confini come una fortezza ignorando le cause economiche, politiche e belliche delle migrazioni. Deve farsi parte attiva nella costruzione di organismi internazionali globali specificamente dedicati al governo sovranazionale di area dei processi economici e sociali e alla valorizzazione di quelli esistenti, vedi UNHCR, FMI, WTO, FAO e ILO. Deve, allo stesso, tempo ridefinire il proprio modello di sviluppo, in

termini di sostenibilità ambientale e sociale, e dotarsi di risorse finanziarie e di istituzioni di governo dell'Unione pienamente democratiche. I criteri guida devono essere definiti sulla base dei valori fondanti del processo europeo, della pace e della coesione sociale, dei valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e solidarietà, nonché dei principi di democrazia e dello Stato di diritto che si ritrovano nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e nelle altre Carte internazionali sottoscritte dagli Stati dell'Unione.

1.5) I capisaldi di una libera circolazione delle persone a livello mondiale

Sulla base dell'esperienza europea e delle sfide in corso è possibile definire i capisaldi di una libera circolazione delle persone a livello mondiale.

Innanzitutto, va riconosciuto e affermato il diritto alla pace e alla sicurezza planetaria come condizione quadro di riferimento globale¹. In secondo luogo, occorre riconoscere e affermare il diritto di ciascun individuo alla libertà di movimento e di stabilimento in qualsiasi regione del mondo in relazione alle proprie scelte e alle proprie ragioni di vita. In terzo luogo, occorre considerare che gli spostamenti rilevanti di popolazione impoveriscono le aree di emigrazione, dalle quali partono in genere i giovani e i più intraprendenti, e creano problemi di accoglienza e di confronto culturale e sociale nei contesti di destinazione quando essi raggiungono soglie critiche di sopportabilità. Ciò significa che i flussi migratori non possono essere lasciati alle forze spontanee di mercato, vanno contenuti e liberati dalle costrizioni del bisogno economico e delle contingenze belliche o politiche. In quarto luogo, l'affermazione del principio corretto e condivisibile di libertà planetaria delle persone di fissare la propria residenza e di partecipare alla vita sociale e politica della comunità di elezione richiede anche la formulazione di un quadro di tutele entro il quale tale diritto può essere esercitato (pace, sicurezza e sviluppo) senza determinare reazioni di rigetto xenofobo da parte delle comunità ospitanti. Al tempo stesso la libertà di stabilimento va governata con chiare politiche del territorio per evitare la diffusione di megalopoli o le concentrazioni distruttive in luoghi fragili e sensibili, vedi Venezia o le campagne toscane.

Tale quadro può essere conseguito solo con il superamento della divisione politica dell'umanità in Stati e l'affermazione di strutture di governo democratico mondiale (democratizzazione dell'ONU) del territorio e della società di cui l'Unione Europea è un modello embrionale e potrebbe già offrire un motore per la sua costruzione².

2) IL QUADRO SINTETICO DEI FENOMENI MIGRATORI DAI PAESI TERZI VERSO I PAESI DELL'UE

Definita la dimensione politica, economica e sociale della sfida planetaria del fenomeno migratorio in Europa, al fine di individuare possibili condizioni di governabilità, va aggiunto che il fenomeno delle migrazioni dai paesi terzi verso l'Europa ha assunto una rilevante accelerazione negli ultimi decenni.

¹ Cfr. Antonio Papisca, *La pace come diritto umano: vox populi, ma non ancora dell'UNESCO* in AA.VV., *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2/2005, Marsilio, Padova, 2005.

² Il giudizio sull'Europa come modello e motore del processo di unificazione mondiale fu espresso dal premio Nobel e dissidente sovietico Andrej Sakharov.

Il fenomeno dell'immigrazione nell'UE in provenienza dai paesi terzi ha una sua prima articolazione in:

- a) flussi di persone in entrata verso i paesi dell'UE;
- b) popolazione dei paesi terzi residente nei territori dei paesi UE.

A) I flussi migratori successivi al 2000 non costituiscono un fenomeno omogeneo, gestibile con modalità univoche. Le persone e i gruppi che li animano dimostrano, infatti, di muoversi per cause e bisogni spesso molto differenti, che condizionano in maniera spesso diversa il loro cammino d'inserimento nelle società ospiti (accoglienza/integrazione). In termini generali, possiamo ripartire i flussi come segue:

- **Migrazioni forzate:** ossia, le migrazioni di profughi che scappano da condizioni di guerre e carestie, cui i paesi europei sono tenuti a dare adeguata **protezione** (diritto d'asilo) mediante il riconoscimento dello status di "rifugiato politico" e la realizzazione di effettivi percorsi di tutela umanitaria.
- **Migrazioni economiche** (anche dette "migrazioni per legittimo interesse"): ossia le migrazioni di chi solitamente si sposta alla ricerca di un miglioramento economico o per altre legittime motivazioni (studio, cure mediche, ricongiungimenti, ecc...). Tali migrazioni sono regolate mediante i "decreti flussi" nella normativa italiana.

B) Per quanto attiene alla **presenza migrante già residente nei territori europei**, si pone innanzitutto il bisogno di garantire a essa pari accesso ai servizi fondamentali evitando qualsiasi discriminazione (art. 21 della Carta di Nizza) e realizzando forme di **integrazione** conformi alle indicazioni europee che facilitino percorsi di acquisizione della "cittadinanza".

Accanto a questo aspetto, va considerato sempre di più l'accrescersi di migranti che, a causa della crisi economica e di norme nazionali particolarmente restrittive, perdono la possibilità di rinnovare il "soggiorno". Spesso le persone coinvolte si ritrovano prive della possibilità materiale di rientro in patria, e finiscono col cadere nell'irregolarità. Emerge così un aspetto perverso delle politiche securitarie che diventano di fatto generatrici di condizioni di illegalità (clandestinità).

3) LE RISPOSTE POLITICHE E NORMATIVE DELL'UE PER LA GESTIONE DEI FENOMENI MIGRATORI

L'Unione Europea ha cominciato a elaborare un piano per politiche condivise in materia di immigrazione con il *Consiglio europeo di Tampere* del 1999, nel quale fu posto fortemente l'accento sul contrasto ai flussi irregolari di migranti e sull'esigenza di controlli delle frontiere dei paesi dell'Area Schengen.

Successivamente, con il *Programma de L'Aia* del 2004, fu delineata una *impostazione equilibrata* per la gestione dei flussi migratori per il periodo 2004- 2009. Se per un verso fu organizzata una gestione integrata delle frontiere esterne dei paesi dell'Unione mediante la creazione e il rafforzamento dell'Agenzia di controllo *Frontex*, per altro verso furono messe in rilievo l'esigenza di una politica d'asilo comune e la massimizzazione delle ricadute positive dell'immigrazione sui contesti sociali ed economici europei.

Nel dicembre 2005, il Consiglio europeo¹ indicò poi nel *Global Approach* uno strumento fondamentale per la gestione dei flussi migratori e dei rientri volontari degli stranieri nei paesi terzi. Tale approccio fu ribadito dal Consiglio con maggior forza nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del settembre 2008.

L'attuale fase del fenomeno migratorio (2010 - 2014) è regolata dal Programma di Stoccolma, approvato dal Consiglio europeo per delineare le priorità dell'UE al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Il Programma di Stoccolma riveste particolare importanza in quanto costituisce il primo documento ufficiale europeo in materia di migrazioni successivo all'adozione del Trattato di Lisbona del 2009 che rende vincolante, per tutti gli Stati dell'Unione, la Carta di Nizza. Rispetto ai documenti precedenti, vi è una più marcata sottolineatura degli aspetti inerenti ai diritti delle persone e ai meccanismi di solidarietà nelle politiche migratorie. In particolare, si legge nel testo: "*Sulla base del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, l'Unione europea deve sviluppare una politica di migrazione globale e flessibile. Tale politica dovrebbe essere incentrata sulla solidarietà e la responsabilità, e affrontare sia le necessità degli Stati membri che dei migranti.[...]. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire i diritti dei migranti. Inoltre, una politica comune in materia di migrazione dovrebbe prevedere una politica di rimpatrio efficace e sostenibile*"². In materia di asilo, il Programma ribadisce l'ineludibilità di un programma comune ed efficace tra gli Stati membri nell'applicazione delle Direttive.

Il **tema dell'asilo, poi**, ha trovato recente espressione nella *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo* (COM (2012) 250) del 30.05.2012, nella cui parte conclusiva si sottolineano le necessità di:

- incentivare il ruolo operativo delle agenzie UE *Frontex*, *Europol* e *UESA*;
- mobilitare risorse economiche adeguate per la realizzazione di azioni di prevenzione e accoglienza, mediante l'istituzione del Fondo Asilo e Migrazione;
- favorire lo strumento dei Rimpatri Volontari Assistiti;
- dare concreta realizzazione a un sistema europeo comune di asilo che garantisca eguali modalità di protezione ai profughi in tutti gli Stati e politiche comuni di accoglienza.

Il **tema dell'integrazione dei migranti**, per parte sua, ha trovato espressione nell'*Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*³ in cui si sottolinea l'urgenza di una **maggiore partecipazione attiva dei migranti residenti** ai diversi aspetti della vita sociale (lavoro, istruzione, associazionismo), mediante la **promozione di più azioni a livello locale attraverso una migliore gestione di finanziamenti europei**. Inoltre, è ribadita l'esigenza di **superare qualsiasi disparità di trattamento sulla base della nazionalità e di dare corso a sempre maggiori azioni di coinvolgimento dei paesi di origine**. Quest'ultimo aspetto riveste particolare importanza in quanto, esplicitamente, sono auspicati coinvolgimenti attivi delle diaspore con i paesi d'origine in **progetti di cooperazione** che tengano conto del carattere circolare dei flussi migratori.

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf

² Cfr.: *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2010/C 115/01), p. 5 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>)

³ Cfr.: COM (2011) 455 def., Bruxelles, 20.07.2011

4) I VINCOLI NAZIONALI PER UNA EFFETTIVA POLITICA COMUNE PER L'IMMIGRAZIONE

Nell'incontro "L'Europa incontra i cittadini" del 21 febbraio 2013 a Torino, il Commissario Cecilia Malmström aveva sottolineato l'impegno della Commissione UE per **unificare gli standard di accoglienza dei rifugiati politici**, unitamente al varo del **sistema di sorveglianza delle frontiere Eurosur** destinato a migliorare sia la **sicurezza delle frontiere comuni** europee, sia **la tutela dei diritti a chi cerca accoglienza nell'UE**. Sono tutti punti fondamentali per la costruzione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" richiamato dai Trattati e di affermazione universale dei principi di solidarietà e responsabilità riconosciuti dalla Carta di Nizza verso ogni essere umano (in particolare, vedi artt. 1, 6 e 21).

Le difficoltà che incontrano, tuttavia, la Commissione e il Parlamento europeo nel varare Direttive e programmi di indirizzo risentono dei differenti approcci nazionali condizionati dalla difforme esposizione ai flussi di arrivo e dai vincoli politico-sociali locali. Negli ultimi venti anni i flussi in arrivo hanno interessato in particolare i paesi euro-mediterranei (Grecia, Malta, Italia e Spagna) nel momento stesso in cui si esaurivano i loro flussi migratori verso l'Europa del Nord. Gli stessi paesi euro-mediterranei sono, in parte, divenuti terreno di transito dei flussi migratori dai paesi terzi verso i paesi nord-europei. Il difficile controllo delle frontiere comuni esterne, l'abolizione dei controlli alle frontiere interne (area Schengen), la mancanza di omogeneità nelle politiche di accoglienza, il sopravvenire della crisi economica e della crescente difficoltà di gestire le politiche di accoglienza a livello locale, hanno generato reazioni da parte delle popolazioni autoctone, la diffusione quasi ovunque di movimenti politici populistici e xenofobi e, allo stesso tempo, frizioni tra governi degli Stati membri. Emergono, soprattutto, i limiti dei Trattati UE che ancorano l'approccio immigrazione, accoglienza e asilo al controllo delle frontiere esterne, non prospettano l'intervento comunitario nei confronti delle situazioni di crisi nelle aree esterne che sono all'origine dei movimenti migratori, né impegnano i singoli Stati membri all'armonizzazione delle rispettive disposizioni legislative e regolamentari per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti¹.

ooooo

¹ Vedi art. 79.4 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

GLI INTERVENTI PROPOSTI

1) IL QUADRO GENERALE

In termini generali, la creazione di uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fondato sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, nonché sui principi di democrazia e dello Stato di diritto*, nel quale la persona sia al centro della sua azione, costituisce l'opzione politica fondamentale dell'Unione Europea, espressa nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. Tale opzione deve consolidarsi come **fondamento legislativo** a tutti i livelli (europeo, nazionale e locale) per la elaborazione di normative e per le prassi di applicazione in tutti gli ambiti concernenti asilo, migrazioni e cooperazione.

In particolare, la costruzione di un'Europa inclusiva e non refrattaria verso le popolazioni migranti deve operare un **superamento dell'orientamento securitario** che, a partire dal Consiglio di Tampere (1999), è andato affermandosi nelle politiche interne dell'Unione al fine di tutelare le frontiere degli Stati, spesso in contrasto con gli articoli della Carta dei diritti fondamentali. Tale orientamento, finalizzato ad arginare i flussi migratori, ha rafforzato prassi di controllo sulla popolazione migrante residente nei paesi, accrescendo il ruolo degli organi di controllo e rendendo difficili i processi di integrazione. Al tempo stesso, non appare possibile affrontare gli aspetti problematici connessi alle migrazioni senza una politica estera comune, in grado di considerare il fenomeno in un quadro di rapporti tra UE e paesi terzi, sostenuta da reali ed efficaci politiche di cooperazione.

2) I FRONTI SPECIFICI DI INTERVENTO PER UN'EFFICACE POLITICA EUROPEA IN MATERIA DI MIGRAZIONI, ASILO E COOPERAZIONE

Ai principi della Carta e al progetto politico espresso dal processo di costruzione europea sono portati ad ispirarsi **tre fronti di intervento** per un'efficace politica europea dell'immigrazione:

2.1) *Il fronte delle politiche di immigrazione, asilo e accoglienza*

È necessario:

- **Recuperare il concetto di "sicurezza" quale è espresso nel Preambolo e all'art. 6 della Carta di Nizza, ossia unicamente funzionale alla persona senza alcun tipo di discriminazione.** L'orientamento securitario assunto dalle politiche europee a cominciare dal Consiglio di Tampere ha visto un'eccessiva accentuazione della sicurezza degli Stati e delle frontiere rispetto a quella degli individui, tra cui migranti e profughi. È urgente correggere questa distorsione, conformando maggiormente politiche e normative al dettato della Carta di Nizza.
- **Ridefinire il senso della missione di Frontex e del programma Eurosur** in termini di contrasto efficace alle reali minacce esterne espresse dalla criminalità internazionale, dai movimenti terroristici, dai traffici illeciti di armi, stupefacenti, di organi ed esseri umani (non va trascurata la presenza di organizzazioni malavitose nella catena di trasferimento dei migranti dai paesi di origine all'approdo in Europa con percorsi umilianti della dignità umana, vedi i centri di trattenimento organizzati in Libia).

- **Contrastare la riduzione delle risorse disponibili** da parte del *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020* e **orientarne maggiormente la destinazione verso programmi di accoglienza e integrazione sociale**, limitando la destinazione ad iniziative di “controllo”.
- **Determinare criteri comuni di accesso all’asilo e standard di accoglienza condivisi da tutti gli Stati membri** al fine di:
 - garantire la reale applicazione del diritto d’asilo,
 - evitare la concentrazione dei rifugiati nei paesi maggiormente attrattivi¹,
 - permettere la libera circolazione dei rifugiati tra i paesi UE;
 - attuare percorsi di tutela umanitaria finalizzati all’autonomizzazione economica e sociale dei profughi.
- **Promuovere e realizzare effettive politiche di inclusione sociale**, attraverso un riequilibrio finanziario e operativo tra prassi di controllo, di solidarietà e integrazione. Allo stato attuale, infatti, l’eccessiva attenzione per l’aspetto securitario attribuisce risorse economiche e umane in maniera sproporzionata a quelle destinate all’inclusione sociale. Tali politiche devono valorizzare i cittadini di paesi terzi stabilmente residenti e partecipi del processo produttivo e delle relative manifestazioni fiscali. Accanto alle politiche urbane di interscambio culturale nella vita di quartiere, di mediazione culturale, di inserimento scolastico per i figli degli immigrati, vanno considerati i percorsi di acquisizione della cittadinanza e del diritto di voto in modo da rendere partecipi del processo democratico deliberativo tutti coloro che sono poi chiamati a rispettare le decisioni democraticamente assunte.
- **Ampliare l’attribuzione della cittadinanza nazionale ed europea ai cittadini dei paesi terzi stabilmente residenti in uno Stato membro** e l’elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative, politiche ed europee, a tutti i livelli della democrazia rappresentativa. L’acquisizione della cittadinanza dovrebbe essere automatica per i figli dei cittadini di paesi terzi stabilmente residenti in Europa, nati sul suo territorio e inseriti nei cicli di istruzione e di formazione professionale, pena il rischio di vedere disperso l’investimento pubblico fatto per la loro preparazione.

2.2) Il fronte della politica estera, delle cooperazione internazionale e della sicurezza esterna

È necessario:

- **Rimodulare il ruolo della cooperazione con i paesi di provenienza e transito dei migranti** (tra questi, anche i profughi) in rapporto alle condizioni (economiche, civili, democratiche) delle diverse nazioni e connesso con le politiche dell’accoglienza e dell’integrazione. In questa prospettiva, la formulazione del *Global approach* (Consiglio di Hampton Court, 2005, e successiva Comunicazione *The Global Approach to Migration and Mobility*, 2011) ha rappresentato un passaggio significativo nel recupero di un rapporto di interdipendenza tra cooperazione e immigrazione, a cui non sono corrisposti, tuttavia, piani di azioni realmente efficaci.
- **Rafforzare le linee di cooperazione dell’UE con i “paesi fragili”** – ossia, quei paesi fuoriusciti da situazioni di crisi che muovono verso una condizione di stabilizzazione

¹ Secondo affermazioni della Commissaria Cecilia Malmström le richieste di asilo si concentrano per il 70% in sei Stati membri.

istituzionale –secondo una prospettiva che abbandoni il carattere “emergenziale” a favore di una strategia di sviluppo fondata sulla sostenibilità nel lungo periodo. Tale prospettiva si inserisce nel programma *New Deal for Fragile States*, formulato dall'*International Dialogue on Peace Building and State Building* (IDPS) e sottoscritto dall'UE a Busan (2011) nel corso dell'*OECD High Level Forum for Aid Effectiveness*. Imperniato sul principio della “partnership”, tale programma consente ai Paesi che ricevono aiuti internazionali di collaborare con i donatori alla fase di elaborazione dei progetti di sviluppo e di mantenere la titolarità dell'implementazione degli stessi, al fine di garantirne una maggiore efficacia ed al contempo di consentire lo sviluppo di autonome strutture di amministrazione politica ed economica a livello nazionale e di evitare il rischio di incentivare la dipendenza dagli aiuti esterni. In particolare, in questo processo viene sottolineato il protagonismo che le *CSOs* (*Civil Society Organisations*) devono ricoprire, in modo che co-progettazione e risultati coinvolgano tutte le espressioni democratiche della popolazione, e non solo gli organi istituzionali e di governo. In questo contesto, risulta di notevole rilievo la valorizzazione delle diaspore (espresse nelle CSOs) il cui ruolo potrebbe assumere una centralità politica nelle azioni di *State building* comprese nei progetti di cooperazione.

- **Intervenire nelle aree sensibili del Medio Oriente e dell'Africa**, per la realizzazione di interventi di stabilizzazione rivolti a favorirne l'emancipazione politica democratica, lo sviluppo economico, l'evoluzione sociale e civile, la pace. Il bacino mediterraneo soffre per le mancate risposte alla primavera araba, per l'annoso conflitto israelo-palestinese, per lo scontro di potere regionale tra Iran e monarchie del Golfo che coinvolge la Siria e la sua guerra civile, per i conflitti tra clan rivali in Libia ed è punto critico di transito di migrazioni di più lontana provenienza con origini in Afghanistan, Corno d'Africa, Sahel, Nigeria. L'UE deve farsi promotrice, attrice e garante di una *Comunità euro mediterranea* sorretta da organismi di dialogo e di governo sovranazionali¹ sia per lo sviluppo economico che per interventi umanitari e di *State building* in modo da offrire il quadro per una **cooperazione allo sviluppo** coinvolgente sia la società civile europea, attraverso le Organizzazioni non governative, che gli Enti locali disponibili ad impegnarsi nelle strutture comunitarie di base. Il primo passo verso questo obiettivo potrebbe essere la convocazione di una *Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo*, secondo il modello della *Conferenza di Helsinki* del 1975 che impresso un nuovo corso alle relazioni Est-Ovest. Potrebbe essere organizzata a Gerusalemme, città simbolo e chiave dei conflitti della regione che coinvolgono tre continenti. L'intervento sarebbe diretto a creare una cintura di sicurezza nell'area mediterranea “allargata”, contenere quei fenomeni migratori che sottraggono energie vitali alle economie locali, contribuire alla formazione di classi dirigenti autoctone responsabili, mettere in moto un meccanismo comune di sviluppo economico sostenibile sul piano ambientale e sociale (vedi la costituzione di Agenzie sovranazionali di bacino per lo sfruttamento delle risorse

¹ L'opportunità sarebbe offerta dal rafforzamento della già esistente Unione per il Mediterraneo, istituita a Parigi il 13 luglio 2008. Le sue priorità sono la cooperazione tra le due sponde mediterranee, la risoluzione delle problematiche relative all'immigrazione dai paesi meridionali verso quelli settentrionali, la lotta al terrorismo, il conflitto israelo-palestinese, la tutela del patrimonio ecologico mediterraneo.

idriche, o delle risorse energetiche alternative disponibili con apporto di tecnologie europee, come nel caso del progetto *Desertech*¹).

- **Inserire gli interventi esterni della politica europea per l'immigrazione** nelle valutazioni strategiche e negli interventi di una **politica estera e di sicurezza europea** efficace, diretta al rafforzamento della sicurezza internazionale, e alla prevenzione dei conflitti e delle situazioni di crisi. Su questo punto è necessaria la riforma dei trattati e il tema deve entrare nel dibattito programmatico delle prossime elezioni europee. La creazione di un vero Stato federale permetterebbe di unificare le forze armate con un risparmio di 120 miliardi di euro (pari al circa l'1% del PIL dell'Unione Europea) che potrebbero, invece, essere destinati alla cooperazione e allo sviluppo nei paesi "fragili".
- **Approvare una nuova legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo** che tenga conto dell'affermarsi e dell'efficacia della **cooperazione decentrata** che riconosca agli Enti Locali del Nord e del Sud del mondo la capacità sia di lavorare in comune sul rafforzamento istituzionale, sia di mobilitare le comunità ed i molti attori che sono impegnati in questo settore. La cooperazione decentrata permette, infatti, di agire direttamente sulle politiche di sviluppo locale favorendo la continuità dei risultati e mettendo in comunicazione diretta le istituzioni più prossime ai cittadini.
- **Mettere in sicurezza l'intero percorso delle migrazioni** dalle aree di partenza a quelle di arrivo e di inserimento sul terreno della tutela dei diritti della persona e del contrasto delle organizzazioni criminali che organizzano "i viaggi della speranza" e spesso sono coinvolte nella tratta di esseri umani, della prostituzione, del contrabbando, del riciclaggio dei capitali e del traffico di armi e di stupefacenti.

2.3) Il fronte del modello di sviluppo economico, civile, politico della società europea

È il fronte di intervento più complesso e decisivo perché diretto a superare le attuali emergenze della produzione di beni pubblici in fatto di libertà, sicurezza e giustizia, di politica economica, per contrastare il declino economico, per favorire l'intervento degli Enti locali nell'ambito della loro autonomia decisionale e finanziaria, per ridare fiducia nel futuro ai giovani e rilanciare il sistema dei valori fondanti europei e la crescita demografica sul nostro continente.

A tal fine, occorre:

- **Consolidare l'unione economica e monetaria** grazie a una riforma dei trattati per la creazione di un effettivo governo federale europeo capace di decidere e di agire e dotato di risorse finanziarie proprie per intervenire in campo economico e della politica estera². La costituzione di un governo federale europeo darebbe efficienza alla politica e permetterebbe di riprendere la via dell'autonomia decisionale e fiscale degli

¹ Il progetto *Desertech*, promosso dalle industrie europee produttrici di energie alternative, prevede la realizzazione di impianti di sfruttamento dell'energia solare nel Nord Africa, in Sahara e nella Penisola Arabica, con possibilità di scaglionare su tempi più lunghi l'estrazione degli idrocarburi disponibili.

² A tale riguardo, il Consiglio europeo di ottobre 2012 ha chiesto di vagliare ulteriori meccanismi per la zona euro, compresa un'adeguata capacità di bilancio. L'indicazione è ripresa nel documento del Consiglio europeo del 5 dicembre 2012: *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf.

Enti regionali e locali nella fornitura di servizi pubblici alla popolazione residente e servizi di inclusione alla popolazione immigrata.

- **Implementare un piano europeo straordinario di sviluppo**, ecologicamente e socialmente sostenibile, qualificato da investimenti in R&S, infrastrutture, istruzione e formazione professionale, sanità, crescita dell'efficienza energetica, riduzione delle fonti energetiche inquinanti. Il piano avrebbe una duplice valenza. Una interna, diretta a favorire un ammodernamento della struttura produttiva europea, con transizione verso la frontiera tecnologica e un posizionamento più avanzato nella divisione internazionale del lavoro. Ciò determinerebbe l'eliminazione di strutture produttive che si reggono sul lavoro poco qualificato, spesso sommerso, strutture non fiscalmente visibili, fondate sullo sfruttamento della mano d'opera immigrata. L'altra esterna, di partecipazione ai processi di industrializzazione del resto del mondo con la creazione di opportunità di lavoro autoctono e trasferimenti di *know how*. Entrambe le valenze avrebbero l'effetto di ridurre l'intensità dei fattori di attrazione per l'"emigrazione economica" verso l'Europa e dei fattori di spinta nei paesi di origine. L'intervento non rappresenterebbe però una forma surrettizia di freno ai movimenti migratori perché, come dimostrano le esperienze di Stati Uniti, Regno Unito, Germania e paesi scandinavi, sono già attivi movimenti migratori qualificati (le migrazioni dei "talenti") in entrambe le direzioni con fertilizzazione delle comunità coinvolte e ciò nel pieno riconoscimento della libertà di stabilimento, senza le costrizioni delle presenti "migrazioni economiche" o "migrazioni forzate". Tuttavia per potere essere terra di attrazione di "talenti" l'UE deve qualificarsi sul piano della coesione civile e della partecipazione politica democratica e rilanciare la crescita demografica.
- **Rilanciare la crescita demografica e la condivisione dei valori costituzionali europei.** Il rilancio della crescita demografica e la qualificazione del nostro modello di società civile e dei suoi valori universali portanti, costituiscono fattori di sviluppo socio-economico e di affermazione di un'identità europea, fondata sul "patriottismo costituzionale europeo", aperta verso le altre culture e, pertanto, più orientata all'innovazione. Ai fini del rinnovamento generazionale, si afferma la necessità di riformare il nostro *welfare*, introdurre formule di coesione comunitaria extra-familiare al fine di rendere compatibile il lavoro femminile con la maternità, promuovere il volontariato per evitare l'isolamento sociale degli anziani, favorire i processi educativi dei giovani alla cittadinanza attiva, alla partecipazione politica democratica e di adesione ai valori fondanti europei. In questa direzione va considerata la possibilità di introdurre forme di **servizio civile europeo obbligatorio**¹ al raggiungimento della maggiore età, successivamente aperte al volontariato, con il coinvolgimento anche dei cittadini dei paesi terzi stabilmente residenti nei nostri paesi e dei loro figli nell'ambito dei percorsi di acquisizione della cittadinanza nazionale ed europea. Non va dimenticato che la partecipazione di cittadini immigrati al modello europeo di Stato di diritto e di governo democratico, di responsabilità fiscale, di contribuzione al sistema di assistenza sociale e sanitaria, di

¹ La creazione di un servizio civile europeo obbligatorio, quale servizio del cittadino alla comunità deve diventare una componente formativa per l'esercizio del "patriottismo costituzionale", di adesione civica ai valori espressi dalle Carte costituzionali nazionali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

erogazione dei servizi di istruzione di base e superiore e di preparazione professionale, offre il ritorno della formazione di una potenziale futura classe dirigente per i paesi di origine in presenza di possibili rientri, soprattutto tra gli attuali richiedenti asilo politico, a seguito dei processi di stabilizzazione UE. Classe dirigente certamente disponibile a valorizzare i legami con l'ex paese ospite. Va infine aggiunto che il servizio civile europeo potrebbe intervenire anche nella *Cooperazione allo sviluppo* e nelle missioni umanitarie all'estero e di *State building* organizzate dall'UE sotto mandato ONU.

3) I LIMITI DELLA POLITICA NAZIONALE NEL CASO ITALIANO

La politica italiana dell'immigrazione, regolata dalla legge Bossi-Fini (legge n.189/2002), si distingue per una particolare asprezza delle norme dirette a tutelare la sicurezza interna nei confronti delle infiltrazioni criminali e terroristiche a scapito del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e del dovere di protezione. Essa va riformata perché di per sé costituisce una violazione dei diritti umani. L'Italia ha respinto o espulso migranti che avevano diritto ad essere accolti perché perseguitati in patria; pescatori che hanno soccorso i naufraghi sono stati processati e condannati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) sono detenute persone che non hanno commesso alcun reato e nei confronti delle quali sono state spesso denunciate violazioni delle norme umanitarie. Più in generale, l'intera amministrazione dei fenomeni migratori vede una prevalenza degli organi di controllo (Prefetture e Questure), che sono espressione del potere centrale dello Stato, sugli Enti locali con il risultato di limitarne fortemente la capacità di intervento. Questa situazione è molto problematica in quanto proprio sugli Enti locali ricadono correntemente gli effetti della "seconda accoglienza", dei "percorsi di tutela umanitaria" per i rifugiati e dell'integrazione sociale dei migranti. Inoltre, l'assunzione di logiche di controllo, come criterio di gestione dei fenomeni migratori, limita lo "spazio politico" per l'elaborazione di prassi di accoglienza e di integrazione. Va aggiunto, in relazione al carattere strutturale ormai assunto dalle "migrazioni forzate" in ambito Mediterraneo, che i provvedimenti nazionali in merito ad accoglienza ed asilo debbono assumere carattere ordinario, nel quadro di una rinnovata politica europea per l'immigrazione, e superare il carattere "emergenziale"¹ che ne affida la gestione agli organi di controllo della sicurezza dello Stato. Essi debbono entrare a far parte dei servizi normalmente dovuti dagli Enti locali alla cittadinanza possibilmente anche con il riconoscimento pieno della loro sfera di autonomia locale amministrativa e finanziaria nell'ambito della prevista riforma dell'articolazione della Repubblica (vedi Titolo V della Costituzione nazionale e realizzazione del federalismo interno).

Alla luce di questo, è necessario:

- 1. Procedere a una rielaborazione del complesso normativo in materia di migrazioni e asilo nel quadro di una complessiva "politica dei diritti", conforme ai principi della "Carta dei diritti fondamentali dell'UE" e alle Carte internazionali a cui essa si richiama.**

¹ Vedi caso "Emergenza Nord Africa", dichiarata tale dal Consiglio dei Ministri (Governo Berlusconi IV) del 12 febbraio 2011 che stanziava 1 miliardo e 300 milioni di euro per progetti di accoglienza in scadenza al 31 dicembre 2012, che non sarebbero stati rifinanziati a fronte di una palese necessità di prosecuzione.

2. **Abolire il reato di “immigrazione illegale”** (L. 94/2009) per i migranti che approdano in Italia in maniera irregolare, evitando la “condizione detentiva”, spesso prolungata nel tempo, all’interno dei Centri di identificazione ed espulsione¹.
3. **Procedere all’approvazione di una legge organica in materia di asilo.**
4. **Ridistribuire in maniera più trasversale le competenze ministeriali** in materia di migrazioni e asilo, allo stato attuale troppo sbilanciate a favore del Ministero dell’Interno.
5. **Riequilibrare il rapporto tra competenze degli organi di controllo** (anche nelle loro diramazioni periferiche) **e competenze degli Enti locali** in materia di asilo e accoglienza dei migranti.
6. **Superare il carattere “emergenziale”**, spesso reiterato, che domina le risposte giuridiche e amministrative in materia di asilo, accoglienza e percorsi di tutela umanitaria, evitando “scorciatoie” amministrative che, in molti casi, impediscono adeguati strumenti di controllo e verifica sui servizi stessi.

CONCLUSIONI

Ai fini della realizzazione di un’efficace politica di asilo e di immigrazione, l’insieme dei fronti di intervento individuati nel presente lavoro, compreso quello nazionale, sollecitano la rivendicazione di un assetto autenticamente federale dell’Unione Europea.

In tal senso, le proposte avanzate possono inserirsi nel percorso che conduce alle elezioni europee 2014. In particolare, visto l’art. 17.7 del Trattato di Unione Europea, tali proposte possono stimolare i programmi dei grandi raggruppamenti politici europei e dei rispettivi candidati alla presidenza della Commissione per la legislatura 2014-2019. Allo stesso tempo, devono entrare a far parte del dibattito della società civile europea e delle forze politiche per la convocazione, da parte dei paesi disponibili, di una *Convenzione costituente europea*, dopo le elezioni di maggio 2014 del Parlamento europeo. Tale *Convenzione* dovrebbe elaborare un progetto di Costituzione federale da sottoporre a ratifica referendaria europea con la possibilità di entrata in vigore a seguito del voto favorevole della maggioranza degli elettori e della maggioranza degli Stati membri dell’Unione Europea.

L’Europa ha dato pace e benessere e dà ancora tanto, sebbene i più lo ignorino.

¹ La Legge 67/2014 del 28.04.2014, “*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*” (GU n. 100 del 2-5-2014), chiede al Governo di *abrogare, entro 18 mesi, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall’articolo 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Dlgs del 25 luglio 1998, n. 286, aggiornato all’art 10-bis con la L. 15 luglio 2009, 94), *conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia*”. Si tratta di una delega all’esecutivo a procedere alla depenalizzazione del reato di immigrazione illegale in Italia limitatamente al primo ingresso, mantenendo invariato il rilievo penale rispetto ad altre condotte violatorie previste dal Dlgs 286/98 (quali, ad es., il reingresso dopo espulsione, mancata firma in Questura, mancata consegna del passaporto, ecc...).

IMMIGRAZIONE, ASILO E COOPERAZIONE: INDIRIZZI STRATEGICI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 26 E 27 GIUGNO 2014

Il 26 e 27 giugno scorsi, a Ypres e a Bruxelles, si è svolta la prima riunione del Consiglio europeo dopo le elezioni del 25 maggio. Unitamente alla designazione di Jean-Claude Juncker quale presidente della prossima Commissione europea, la riunione ha delineato le priorità d'intervento e le strategie dell'agenda politica per i futuri cinque anni.

Nel testo definitivo delle *Conclusioni* emerge un'attenzione significativa per i fenomeni dell'immigrazione dai paesi terzi, dell'accoglienza dei profughi e della cooperazione internazionale, sottolineando le loro interconnessioni nella costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

In particolare, i tre fenomeni sono ricondotti alla dimensione dei rapporti dell'UE con i paesi terzi, in una prospettiva di maggiore coerenza tra fronte della politica interna e fronte della politica estera: *La risposta a molte delle sfide cui deve far fronte lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risiede nelle relazioni con i paesi terzi, il che richiede il miglioramento del nesso tra le politiche interne ed esterne dell'UE* (I, p.to 2). In questo quadro, viene ripresa la linea del *Global Approach to Migration and Mobility*, formulata per la prima volta nel 2005 (Consiglio di Hampton Court), ma non più sviluppata operativamente dal 2011.

Particolarmente significativa, inoltre, appare l'affermazione dell'interconnessione tra le garanzie che l'Unione europea offre ai suoi cittadini e i *diritti effettivi alle persone all'interno e all'esterno dell'Unione* (I, p.to 2).

Complessivamente, il documento presenta degli elementi di novità rispetto alle ultime comunicazioni del Consiglio europeo, accanto ai quali, tuttavia, permangono fattori di criticità o di ambivalenza.

Tra i primi rileviamo:

1. la necessità di concentrarsi sulle *cause profonde* delle migrazioni, operando con i paesi d'origine e di transito dei profughi mediante gli strumenti della politica estera dell'Unione e della cooperazione internazionale (I, p.to 8);
2. l'esigenza di un pieno recepimento da parte degli Stati UE del CEAS (Sistema europeo comune d'asilo), mediante *norme comuni di livello elevato* finalizzate a creare *condizioni di parità che assicurino ai richiedenti asilo le stesse garanzie di carattere procedurale e la stessa protezione in tutta l'Unione* (I, p.to 7). Rispetto a questo bisogno, vengono auspicati *un'equa condivisione delle responsabilità tra gli Stati dell'UE* (I, p.to 5) e un ruolo operativo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (I, p.to 7);
3. Il bisogno di *modernizzare la politica comune in materia di visti per agevolare i viaggi legittimi*: tale ipotesi supporrebbe il rafforzamento delle funzioni della rete consolare UE (I, p.to 9);
4. La ripresa della prospettiva del *Global approach* per massimizzare le opportunità delle migrazioni legali sostenendo gli Stati membri in politiche attive di integrazione per la coesione sociale e il dinamismo economico, anche attraverso il coinvolgimento delle comunità imprenditoriali e delle parti sociali.

Gli elementi di criticità o ambivalenza si riassumono nei seguenti punti:

1. L'assenza di richiami diretti ed espliciti alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che avrebbero meglio inserito gli indirizzi strategici in un quadro di diritti della persona;
2. L'assenza di una distinzione tra migrazioni forzate e migrazioni economiche che avrebbe reso meglio le realtà dei fenomeni migratori dai paesi terzi verso l'UE, nonché la valutazione delle strategie di asilo, accoglienza e integrazione;
3. Il persistere di un approccio sostanzialmente securitario nel controllo delle frontiere, nella funzione dell'agenzia *Frontex* e nel sistema di controllo EUROSUR.

Rispetto al documento di indirizzo politico *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, approvato dal Consiglio nazionale dell'AICCRE il 28 aprile 2014, osserviamo che le *Conclusioni* del Consiglio di Ypres convergono, soprattutto, nel riconoscere il bisogno di rafforzare la cooperazione europea con i paesi di provenienza e di transito dei profughi, avviando così un lavoro sinergico tra fronte della politica estera e fronte della politica interna dell'UE.

Rimangono, tuttavia, non adeguatamente considerati alcuni fronti cruciali, come, ad esempio, quello dello sviluppo economico delle società europee, necessario per veicolare l'accoglienza dei migranti verso forme di effettiva inclusione sociale. Infine, benché siano presenti passaggi in tal senso, appare ancora debole l'impegno per un'organizzazione condivisa dell'accoglienza tra vari Paesi UE, con la sostanziale modificazione del Regolamento di Dublino per la concessione della Protezione internazionale ai profughi.

Torino, 4 luglio 2014

Davide Rigallo
Responsabile settore immigrazione - Federazione piemontese AICCRE

PERCHÉ IL MEDITERRANEO NON DIVENGA IL CIMITERO DELL'EUROPA

Il Sindaco Giusi Nicolini ha affermato che Lampedusa non può diventare il cimitero del Mediterraneo. E nessuno vuole che il Mediterraneo, culla di civiltà millenarie, sia segnato in continuazione da tragedie umane: lunedì 9 febbraio sono morte 330 persone che si aggiungono al bilancio agghiacciante di altre tragedie che l'hanno preceduta.

Come di solito si rimbalzano le responsabilità, si invocano interventi delle autorità europee e nazionali per soccorsi in mare più efficaci. Interventi certamente necessari e opportuni che non vengono però alla radice del problema.

Intervenire in mare significa intervenire solo sull'ultimo tratto del percorso tragico che porta migliaia di persone a fuggire dalla fame, dalle carestie, dalle guerre, da dittature spietate e movimenti terroristici. Subito dietro le spiagge meridionali e orientali del Mediterraneo ci sono i conflitti interni della Siria e dell'Iraq, i macabri tagliagole dell'Isis, la fine di comunità storiche multietniche e multi religiose, per secoli espressione di civile convivenza tra professioni religiose islamiche, cristiane ed ebraiche, c'è la questione palestinese, ci sono il disordine del Corno d'Africa, la destabilizzazione della Libia e del Sahel, il terrorismo che devasta la Nigeria. Stati falliti e sistemi sociali allo sbando. C'è anche una pressione demografica colossale che preme sulle sponde del Mediterraneo a fronte della caduta del tasso di natalità europeo. Entro pochi decenni Africa e Medio Oriente potrebbero esprimere una popolazione quattro-cinque volte quella europea.

L'Italia non è il solo paese di approdo di un enorme flusso umano che cerca asilo e accoglienza, pace, sicurezza, benessere, sopravvivenza, un futuro. Anche Grecia, Malta, Spagna sono sottoposte alle stesse pressioni migratorie. Ma soprattutto ci sono "cammini della speranza" gestiti dalla criminalità internazionale che portano sulle rive del Mediterraneo questa umanità dolente e disperata. Gruppi criminali, collusi con le forze di controllo locali, che percepiscono somme elevate per trasportare poveri esseri in fuga sulle rive del Mare Nostrum, che li raccolgono poi in vere e proprie carceri, soprattutto in Libia, prima di offrire loro precarie condizioni di attraversamento del mare su imbarcazioni fatiscenti oppure su traghetti di linea grazie ad autotrasportatori compiacenti, pronti a nasconderli tra la merce caricata, come rivelato dalla recente tragedia del traghetto Norman Atlantic. E ci sono connivenze e organizzazioni criminali che favoriscono i trasferimenti di immigrati attraverso l'Europa verso le destinazioni più attraenti per prospettive occupazionali o di asilo.

Siamo di fronte a una tragedia umanitaria che stride con le Convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani, firmate dai nostri Stati. Che stride con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Siamo di fronte a un vero e proprio traffico di esseri umani, uomini, donne, minorenni, di fronte al quale non è possibile volgere lo sguardo altrove o invocare soluzioni parziali. Non sono possibili soluzioni nazionali data la natura del fenomeno. Non basta organizzare efficaci salvataggi in mare. Vanno invocati interventi e responsabilità nazionali, europei, dei paesi di provenienza e mondiali.

Come intervenire? Ci sono cose che si possono fare subito e altre che richiedono tempo.

Certamente può essere riformata l'operazione europea "Triton" per farla aderire agli standard risultati più efficaci dell'operazione "Mare Nostrum", già condotta dall'Italia. Ma non basta perché occorre intervenire a monte del fenomeno in Africa e in Medio Oriente, alle radici della crisi con una molteplicità di iniziative e strumenti tutti da costruire. I passi necessari possono essere elencati a fini di orientamento (o per un sogno ad occhi aperti):

1. Introdurre il voto a maggioranza nelle decisioni relative alla politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea e ricondurre tale politica nelle competenze proprie della Commissione e del Parlamento europeo. Non sfugge a nessuno che occorre passare attraverso una riforma dei trattati, ma non si può ignorare la sfida e si può già intervenire con le competenze comunitarie disponibili (artt. 77-80 e artt.208-214 del TFUE). Il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker si è impegnato per una politica di tutela dei diritti, di immigrazione inclusiva e di contrasto dei traffici illegali. Sollecitiamo un suo intervento.

2. Creare, con urgenza, un'Agenzia europea per il soccorso dei migranti che rischiano di morire negli attraversamenti in mare, alternativa o complementare a Frontex, come suggerito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati

(http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1593:cir-frontex-inadeguato-necessario-cambiare-l-europa-e-responsabile-delle-morti-in-mare&catid=45&Itemid=143&lang=it)

3. Risolvere il problema della gestione delle frontiere esterne dell'UE, costituendo un corpo europeo di polizia di frontiera fondato su regole comuni e unitarie, rispettose degli articoli della Carta dei diritti dell'UE, che possa essere integrato da forze civili per l'assistenza umanitaria.

4. Progettare piani di pace e di assistenza allo sviluppo per il Medio Oriente e l'Africa. La normalizzazione politica (fine dei conflitti, garanzie costituzionali) e la stabilizzazione economica (cooperazione allo sviluppo) permetterebbero di porre sotto controllo i flussi migratori e offrirebbero, tra l'altro una grande leva di crescita per l'Europa con la partecipazione a progetti educativi, infrastrutturali, energetici, agroalimentari e industriali concordati con le autorità locali. Non deve essere esclusa la possibilità che le persone possano trasferirsi nelle due direzioni (libertà di movimento e di residenza) grazie ad appropriate politiche di rilascio dei visti.

5. Concordare tale piano con le autorità dei paesi arabi e africani disponibili, possibilmente attraverso una concertazione internazionale dell'UE con la Lega Araba e l'Unione Africana sui temi della sicurezza reciproca. Il modello è fornito dal processo di Helsinki che ha portato alla creazione dell'OSCE, organismo comunque da rafforzare. E' chiaro che nel rapporto con la Lega Araba occorre coinvolgere Israele offrendole garanzie credibili per la sua sicurezza, di protezione e di cooperazione per le intese con i paesi arabi. Un discorso analogo va fatto con l'Unione Africana che già possiede un minimo di organizzazione ed è impegnata in operazioni di *peace keeping* sul proprio continente. Entrambe le iniziative dovrebbero trovare la legittimazione dell'ONU per favorire non solo la cooperazione bilaterale economica ma anche quella per la sicurezza, il contrasto della criminalità organizzata e della corruzione (oltre al traffico di esseri umani, c'è anche quello della droga, dello sfruttamento della prostituzione, degli organi umani, dei capitali illeciti e delle armi).

Può essere un sogno ad occhi aperti, ma queste indicazioni provvisorie rispondono a una sfida reale in corso. L'alternativa è che il Mediterraneo divenga il cimitero dell'Europa.

Torino, 12 febbraio 2015

Alfonso Sabatino (Segretario Federazione piemontese AICCRE)

Davide Rigallo (Vicesegretario Federazione piemontese AICCRE)

RISOLUZIONE SULLE STRAGI DI PROFUGHI NEL MEDITERRANEO

Il Direttivo della Federazione regionale piemontese dell'AICCRE, riunito a Torino il 23 aprile 2015

PREOCCUPATO E ALLARMATO

di fronte all'ennesima, immane tragedia di profughi avvenuta nel Mediterraneo il 19 aprile 2015, e, più in generale, di fronte alla grave crisi umanitaria che vede masse di persone in fuga da guerre e persecuzioni costrette a traversate disperate verso l'Europa, gestite da trafficanti criminali,

PRESO ATTO CHE

per affrontare l'emergenza delle migrazioni forzate, è stato convocato un Consiglio europeo straordinario sull'immigrazione in data odierna,

RICORDA CHE

- l'inviolabilità della dignità umana, il diritto alla vita, il diritto all'integrità fisica e il diritto alla libertà e alla sicurezza delle persone sono capisaldi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, resa vincolante per tutti gli Stati membri dal Trattato di Lisbona nel 2009;
- il diritto d'asilo è espressamente garantito dall'Art. 18 della medesima Carta, nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato che istituisce la Comunità europea;
- ogni azione legislativa e operativa di protezione, accoglienza, contrasto ai traffici di esseri umani deve avvenire tutelando al massimo le vittime, in un quadro di diritto della persona e nel rispetto degli Artt. 13 e 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948).

OSSERVA CHE

- l'attuale sistema di controllo delle frontiere esterne dell'UE, coordinato dall'agenzia *Frontex*, e il Sistema Comune Europeo d'Asilo (CEAS), approvato il 12 giugno 2014 dal Parlamento Europeo, si sono rivelati strumenti **insufficienti** a rispondere adeguatamente all'incremento dei flussi di profughi e a prevenire le tragedie cui stiamo assistendo;
- la loro insufficienza deriva, in particolare:
 1. dall'obbedire a equilibri intergovernativi che ne limitano finanziamenti e potenziamento;
 2. dal fatto che operano esclusivamente nell'ambito interno delle politiche europee delle migrazioni, e non in quello della politica estera e della cooperazione internazionale;

3. dal fatto che, di conseguenza, non operano “all’origine” del fenomeno, ossia nei Paesi terzi (di partenza o di transito dei profughi), venendo a contatto solo con gli effetti delle migrazioni forzate, e non con le loro cause.

ESPRIME ALLARME E PREOCCUPAZIONE

per la diffusione in tutti i paesi europei di movimenti populistici e xenofobi a fronte dell’assenza di reali politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione (vedi: Parte terza, Titolo V, Capo 2 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea);

RITIENE CHE

il ripetersi di stragi come quella del 19 aprile scorso possa essere evitato attraverso:

- la creazione con urgenza di un’Agenzia europea per il soccorso dei migranti che rischiano di morire negli attraversamenti in mare, alternativa o complementare a *Frontex*, come suggerito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1593:cir-frontex-inadeguato-necessario-cambiare-l-europa-e-responsabile-delle-morti-in-mare&catid=45&Itemid=143&lang=it);
- il potenziamento di politiche di vicinato attivo rispetto ai Paesi terzi di provenienza e di transito dei profughi, mediante una implementazione quantitativa e qualitativa degli strumenti della cooperazione internazionale, con particolare riferimento ai processi di *Peacebuilding e Statebuilding* nei cosiddetti “Stati fragili”;
- un piano europeo di cooperazione allo sviluppo per il Medio Oriente e l’Africa con la partecipazione strutturale delle agenzie ONU competenti in materia di intervento umanitario anche al fine di superare la crescente creazione di *IDP camps* (campi per rifugiati interni) nelle aree di crisi, concentrando per lungo tempo i profughi in spazi di sussistenza precari, poco controllabili, con l’effetto di creare vere e proprie “bombe” umanitarie aperte a infiltrazioni criminali, pronte a implodere o a riversarsi in percorsi migratori estremamente rischiosi.
- l’organizzazione di canali umanitari accessibili, controllabili e sicuri, controllati e gestiti da forze internazionali (ONU), con piani di accoglienza equamente ripartiti tra gli Stati dell’UE, cui indirizzare i profughi nella ricerca di salvezza, potenziando il ruolo delle Delegazioni UE nei Paesi fragili e delle Ambasciate dei vari Paesi UE (vedi: Dichiarazioni programmatiche del Consiglio europeo di Ypres del 26 e 27 giugno 2014 “Modernizzare la politica comune in materia di visti agevolando i viaggi legittimi e rafforzando la cooperazione consolare Schengen a livello locale”, EUCO 79/14, I, p.to 9). Tali canali scoraggerebbero il ricorso ai traffici illegali di esseri umani, che allo stato attuale, sono spesso l’unica soluzione di fuga per i profughi;

APPREZZA

la volontà espressa dal Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, di intervenire a favore di politiche di tutela dei diritti, di immigrazione inclusiva e di contrasto dei traffici illegali e lo *European Commission Statement on developments in the Mediterranean* (Brussels, 19 April 2015) emesso dopo l'ultima tragedia del 19 aprile 2015;

INVITA

le Istituzioni europee e quelle nazionali, e in particolare il Governo e il Parlamento italiani a tenerne doverosamente conto nel loro impegno diretto a evitare che il Mediterraneo diventi un cimitero dell'Europa.

(Approvata all'unanimità)

OSSERVAZIONI SULL'AGENDA SULL'IMMIGRAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE EUROPEA (13.05.2015)

Mercoledì 13 maggio, con una specifica Comunicazione¹ al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, la Commissione europea ha ufficialmente adottato la *European Agenda on Migration*, su cui, da molte settimane, sono andate concentrandosi le attenzioni dei Governi e dei tanti soggetti che variamente operano nell'ambito dell'asilo e dell'accoglienza dei migranti.

Le recenti e drammatiche stragi di profughi nel Mediterraneo, insieme al forte incremento del numero di approdi soprattutto sulle coste italiane, hanno infatti costretto i singoli Stati membri e le diverse Istituzioni UE a mettere al primo posto delle loro Agende politiche questa emergenza. L'ultimo Collegio della Commissione è stato pertanto preceduto dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile scorso e dalla Risoluzione votata dal Parlamento europeo il successivo 28 aprile, con la quale sollecitano una definizione di quote vincolanti per l'accoglienza dei richiedenti asilo ripartite tra tutti gli Stati membri e maggiori finanziamenti ai programmi di reinsediamento.

I contenuti dell'Agenda possono essere enucleati in quattro linee essenziali:

1) il potenziamento delle funzioni di soccorso e salvataggio in mare dei migranti attraverso il rafforzamento (regole d'ingaggio) operativo e finanziario delle missioni militari di controllo delle frontiere esterne ("Triton" e "Poseidon") e dell'Agenzia di coordinamento *Frontex*;

2) il contrasto dei traffici di esseri umani attraverso una missione PESD mirata a smantellare le reti del traffico internazionale e mediante una implementazione delle vie legali per l'ingresso nell'UE dei profughi (possibile solo con un sistema d'asilo efficiente, che operi già nei Paesi di partenza o di transito², e con una revisione delle politiche e delle prassi dei visti);

3) l'attivazione del sistema di risposta alle emergenze previsto dall'articolo 78, § 3 del TFUE, al fine di garantire un'equa ripartizione tra tutti gli Stati membri dell'UE dell'accoglienza e della tutela umanitaria dovuta ai profughi (con le eccezioni, a norma di trattati, della Danimarca, del Regno Unito e dell'Irlanda);

4) il rafforzamento delle competenze delle delegazioni UE nei Paesi terzi rispetto ai fenomeni migratori e del ruolo della cooperazione allo sviluppo nell'affrontare parte delle cause che sono all'origine delle migrazioni forzate (povertà, insicurezza, disuguaglianze, ecc.).

Nel complesso, la Commissione propone di affrontare le emergenze connesse ai flussi dei profughi agendo contemporaneamente su due assi differenti: quello della *politica della difesa*, fondamentalmente mirata a proteggere gli stati da minacce esterne (nella fattispecie, le reti di trafficanti) con strumenti essenzialmente militari, e quello della

¹ COM(2015) 240 final (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

² COM(2015) 240 final p. 14: *Strengthening Safe Country of Origin provisions of the Asylum Procedure Directive to support the swift processing of asylum applicants from countries designated as safe.*

politica della sicurezza, portatrice di un approccio “integrato” che dovrebbe coniugare diplomazia, cooperazione e accoglienza¹.

Il nodo maggiormente problematico è dato dalle azioni del primo asse (quello della difesa), che, per mezzi e modalità di intervento, rischiano di precedere e, quindi, prevalere sul secondo, sbilanciando l'intero quadro degli interventi a favore di interventi di polizia internazionale. Inoltre, con l'ampliamento delle regole d'ingaggio delle missioni “Triton” e “Poseidon”, la Commissione continua a riconoscere compiti di salvataggio a strumenti deputati ad altro fine (pattugliamento delle coste, controllo delle frontiere, ecc.), anziché dar corso a specifiche missioni con scopi unicamente umanitari.

Il *piano delle sicurezza* presenta maggiori novità, giacché sviluppa quanto delineato fin dal Consiglio di Ypres rispetto alla revisione delle politiche dei visti, al coinvolgimento delle delegazioni UE dei Paesi terzi² e alla creazione di vie sicure verso l'Europa che disincentivino i profughi dal ricorrere ai mezzi offerti dai trafficanti³. Si tratta di soluzioni che, se attuate, avrebbero un carattere strutturale destinato a impattare sull'intero sistema di accoglienza internazionale. In quest'ottica, appaiono senz'altro significativi i richiami alle condizioni degli IDP Camps⁴ in molte aree di crisi e alla funzione della cooperazione⁵ nel creare situazioni che arginino la dispersione umana dei profughi. Restano, tuttavia, da valutare le modalità (in primo luogo, la tempistica) con cui si tradurranno in pratica queste indicazioni, a fronte delle resistenze intergovernative in seno all'UE e delle prassi di intervento consolidate nei Paesi terzi.

¹ COM(2015) 240 final, p. 6: *As outlined by President Juncker in his Political Guidelines, a robust fight against irregular migration, traffickers and smugglers, and securing Europe's external borders must be paired with a strong common asylum policy as well as a new European policy on legal migration. Clearly, this requires an enhanced coherence between different policy sectors, such as development cooperation, trade, employment, foreign and home affairs policies.*

² COM(2015) 240 final, p. 8: *Partnership with countries of origin and transit is crucial and there are a series of established bilateral and regional cooperation frameworks on migration in place¹³. These will be enriched by stepping up the role on migration of **EU Delegations** in key countries. Delegations will in particular report on major migratory related developments in the host countries, contribute to mainstream migration issues into development cooperation and reach out to host countries to ensure coordinated action. **European migration liaison officers** will be seconded in EU Delegations in key third countries, in close cooperation with the Immigration Liaison Officers Network and with local authorities and civil society, with the purpose of gathering, exchanging and analysing information.*

³ COM(2015) 240 final, p. 4: *In addition to the relocation of those already on EU soil, the EU has a duty to contribute its share in helping displaced persons in clear need of international protection. This is a joint responsibility of the international community, with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) given the task of identifying when people cannot stay safely in their own countries. Such vulnerable people cannot be left to resort to the criminal networks of smugglers and traffickers. There must be safe and legal ways for them to reach the EU.*

⁴ COM(2015) 240 final, p. 8: *As well as addressing long-term root causes, the EU helps to mitigate the impact of crisis at a local level. This needs a sustained effort: more than 70% of the world's refugees and Internally Displaced Persons (IDPs) are trapped in situations of displacement for five years or more. The EU is a leading international donor for refugees with EUR 200 million in ongoing projects from development assistance and over EUR 1 billion of humanitarian assistance dedicated to refugees and IDPs since the beginning of 2014. A strategic reflection is now under way to maximise the impact of this support, with results expected in 2016.*

⁵ COM(2015) 240 final, p. 8-9: ***Cooperation with third countries** is of critical importance. Most of the smugglers are not based in Europe, and those who are arrested on the boats in the Mediterranean are normally the last link in the chain. Cooperation to crack down on the local and international criminal groups that control smuggling routes will be a major focus of the intensified cooperation set out above.*

Resistenze intergovernative che segneranno anche l'attuazione del art. 78 del TFUE in merito alla ripartizione degli asilanti tra tutti i Paesi europei: una ripartizione che, giova sottolinearlo, non mette in discussione il Regolamento di Dublino III, che impone al singolo Stato a cui il profugo chieda asilo di fornire la dovuta tutela umanitaria, impedendone il trasferimento in altri Paesi dell'UE.

La complessità del quadro e la riluttanza di molti Paesi (tra questi, la Gran Bretagna, l'Ungheria, la Francia) fanno pensare a un probabile rallentamento nell'attuazione di questi strumenti e a una sua discrepanza rispetto agli interventi previsti nell'ambito della difesa. I quali, se realizzati senza adeguati contrappesi, rischiano di tradursi in pure iniziative "contro le migrazioni forzate" e non "contro i trafficanti di esseri umani", contravvenendo all'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ed esponendo l'Unione Europea a conseguenze poco prevedibili e poco gestibili nei rapporti con i Paesi terzi (a cominciare dalla Libia).

Daide Rigallo

Torino, 17 maggio 2015

GLI AUTORI

Lahcen AALLA

Di formazione sociologica, mediatore culturale e formatore, collabora da trent'anni con varie associazioni e cooperative in attività di mediazione culturale nei servizi sociali, con particolare attenzione al recupero psicologico e sociale dei migranti. Presidente dal 2007 dell'associazione multietnica "Harambe", è attualmente impegnato con l'Ong di Verona MLAL nel progetto di cooperazione internazionale in Marocco *Progetto Mondo*.

Enrico ALLASINO

Enrico Allasino, laureato in Filosofia all'Università di Torino, dottore di ricerca in Sociologia, è dirigente di ricerca all'Ires Piemonte. Si occupa di fenomeni migratori, di politiche per l'immigrazione e di discriminazione.

Alessandra BARI

Laureata in antropologia culturale presso l'Università di Torino, esperta di migrazioni e culture dei popoli sudamericani, ha collaborato con varie istituzioni (tra cui il Museo di Antropologia ed Etnografia dell'Università di Torino e il Centro interculturale della Città di Torino) e con diverse Ong piemontesi alla realizzazione di progetti di formazione interculturale. Attualmente, è vicepresidente dell'associazione Zonafranca - Spazi interculturali Onlus e co-responsabile della piattaforma telematica "Tracce di memoria".

Fulvio FERRARIO

Attualmente attivista di SUR e membro del collettivo *Carovane Migranti*. Si occupa da molti anni di America Latina e della frontiera Messico-Stati Uniti. Negli ultimi anni, lavora sulle analogie ed i numerosi punti di contatto tra il corridoio migratorio del Centro America ed il Mar Mediterraneo e si occupa della globalizzazione dei poteri criminali e dei flussi finanziari derivanti dalle attività illegali.

Sergio PISTONE

Già professore ordinario di Storia dell'integrazione europea, presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino, è stato titolare di una cattedra *ad personam* "Jean Monnet". È membro del Comitato scientifico dell'Istituto Universitario di Studi Europei; del Consiglio di amministrazione della Fondazione europea Luciano Bolis; del Comitato scientifico della collana "Fonti e studi sul federalismo e sull'integrazione europea", diretta dal prof. Giulio Guderzo e dalla prof.ssa Ariane Landuyt, pubblicata dalla casa editrice "Il Mulino"; del Consiglio Direttivo e della Giunta del Centro Studi sul Federalismo di Moncalieri (Torino), in cui rappresenta l'Università di Torino. Da molti anni è membro dell'Ufficio Esecutivo dell'Unione dei Federalisti Europei e della Direzione Nazionale del Movimento Federalista Europeo.

Davide RIGALLO

Vicesegretario e responsabile del Settore immigrazione della Federazione regionale piemontese dell'AICCRE, si occupa di fenomeni migratori e politiche di cooperazione internazionale soprattutto in rapporto al processo di integrazione dell'UE.

Luciano SCAGLIOTTI

Presidente del Centro d'Iniziativa per l'Europa del Piemonte e Coordinatore per l'Italia di European Network Against Racism (ENAR). Fa parte dell'Advisory Panel dell'Agenzia dell'Unione europea per i Diritti Fondamentali (FRA) e del Comitato Diritti Umani del Consiglio Regionale del Piemonte.

Alfonso SABATINO

Dal 2006 è Segretario generale della Federazione regionale piemontese AICCRE e membro della Direzione nazionale e del Consiglio nazionale AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa). Inoltre, attualmente, è Direttore editoriale della rivista "PiemontEuropa", organo della Forza federalista piemontese, e membro del Comitato centrale del Movimento Federalista Europeo (MFE). Precedentemente è stato Segretario, prima, e Presidente, poi, della Sezione MFE di Torino; membro della Direzione nazionale (MFE) e del Comité fédéral dell'Union Européenne des Fédéralistes (UEF). Dal 1978 al 1984 è stato Direttore del Centro Europeo di Studi internazionali (CESI) di Torino prestando particolare attenzione alle tematiche dello sviluppo industriale, del territorio e dell'occupazione nel quadro europeo. Già dirigente aziendale in un grande Gruppo industriale italiano, ha contribuito (1987-2011) all'attività dell'Association pour l'Union Monétaire de l'Europe (AUME) ed è stato Segretario (1987-1995) del Gruppo di lavoro sulle infrastrutture dell'European Round Table of Industrialists (ERT).

Giuliana TURRONI

Laureata con lode in Filosofia all'Università di Torino, Dottore di ricerca in "Storia del pensiero politico e delle istituzioni politiche", è responsabile dell'Antenna Europa del Consiglio regionale del Piemonte. Ha lavorato a Bruxelles alla Rappresentanza della Regione Piemonte sulle politiche del welfare e salute dal 2010 al 2012 e in precedenza ha condotto ricerche sul pensiero politico arabo-islamico in Egitto, Libano, Francia e Inghilterra. È autrice di numerose pubblicazioni tra cui *Il mondo della storia secondo Ibn Khaldun*, Jouvence, Roma 2002 e "Umrân : la civilisation dans la théorie khaldûnienne", in Houari Touati (éd.), *Encyclopédie de l'humanisme méditerranéen*, printemps 2014, url <http://www.encyclopedie-humanisme.com/?Umran> [in francese, tradotto in arabo].

Si ringraziano per gli apporti dati al dibattito su immigrazione, asilo e cooperazione nel corso delle attività della Federazione regionale piemontese dell'AICCRE:

Adramet Barry, Souleymane Coly, Edoardo Daneo, Damiana Guarascio, Hamza Kazazi, Kassida Khairallah, Suad Omar, Mohamed Osman, Michele Pizzino, Blenti Shehaj, Roberta Valetti, Giovanna Zaldini.