



FEDERAZIONE REGIONALE  
PIEMONTESE



Movimento Federalista  
Europeo

In collaborazione con



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

---

### Documento di indirizzo politico

A cura di

**AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa), Federazione regionale piemontese**, via Schina 26 – 10144 TORINO Tel/Fax 011 4732843 aiccrepiemonte@gmail.com, [www.aiccre.it](http://www.aiccre.it)

**Centro d'Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE)**, via San Giovanni Battista La Salle 17 – 10157 TORINO

Tel.: 011 5229813 Fax 911 5229830 [antonella.montanari@ciepiemonte.it](mailto:antonella.montanari@ciepiemonte.it), [www.ciepiemonte.it/](http://www.ciepiemonte.it/)

**Coordinamento Comuni per la Pace della provincia di Torino (Co.Co.Pa.)**, Via Corte d'Appello, 16 - 10122 TORINO

Tel.: 011. 4432587/2588 [cocopa@comune.torino.it](mailto:cocopa@comune.torino.it), <http://www.comune.torino.it/cocopa/welcome.htm>

**Movimento Federalista Europeo**, via Schina, 26 - 10144 TORINO Tel/Fax 011 4732843 [mfe\\_to@bussola.it](mailto:mfe_to@bussola.it),

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

# PER UNA POLITICA EUROPEA DI ASILO, ACCOGLIENZA E IMMIGRAZIONE

## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ABSTRACT</b>   | <b>1</b>  |
| <b>INTRODUZIONE</b>   | <b>2</b>  |
| <b>IL QUADRO ANALITICO DI SUPPORTO</b>  | <b>3</b>  |
| LA SFIDA PLANETARIA DELLE MIGRAZIONI E DEL GOVERNO MONDIALE   | 3         |
| La dimensione planetaria  |           |
| L'attrazione del modello europeo  |           |
| Il governo delle migrazioni infraeuropee  |           |
| Il cambio di passo necessario: una vera politica europea per l'immigrazione   |           |
| I capisaldi di una libera circolazione delle persone a livello mondiale   |           |
| IL QUADRO SINTETICO DEI FENOMENI MIGRATORI DAI PAESI TERZI VERSO I PAESI DELL'UE                                    | 5         |
| LE RISPOSTE POLITICHE E NORMATIVE DELL'UE PER LA GESTIONE DEI FENOMENI<br>MIGRATORI                                 | 6         |
| I VINCOLI NAZIONALI PER UNA EFFETTIVA POLITICA COMUNE PER L'IMMIGRAZIONE  | 7         |
| <b>GLI INTERVENTI PROPOSTI</b>  | <b>8</b>  |
| IL QUADRO GENERALE  | 8         |
| I FRONTI SPECIFICI DI INTERVENTO PER UN'EFFICACE POLITICA EUROPEA IN MATERIA DI<br>MIGRAZIONI, ASILO E COOPERAZIONE |           |
| Il fronte delle politiche di immigrazione, asilo e accoglienza  |           |
| Il fronte della politica estera, delle cooperazione internazionale e della sicurezza esterna                        |           |
| Il fronte del modello di sviluppo economico, civile, politico della società europea                                 |           |
| I LIMITI DELLA POLITICA NAZIONALE NEL CASO ITALIANO   | 12        |
| <b>CONCLUSIONI</b>  | <b>13</b> |

## ABSTRACT

Il *paper* intende essere un **documento di indirizzo politico** da sottoporre all'attenzione del Governo italiano e delle Istituzioni europee. 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, a breve, oggetto di discussione e approfondimento successivi da parte della *Consulta nazionale AICCRE per l'immigrazione*. Il documento intende offrire, 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.

Una 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 abbatte 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 lo scorso 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.

ooooo

## 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 (circa 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 transnazionali<sup>1</sup>. 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 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.

---

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

### **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 globale<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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.

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 costruzione<sup>3</sup>.

## 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.

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

---

<sup>3</sup> Il giudizio sull'Europa come modello e motore del processo di unificazione mondiale fu espresso dal premio Nobel e dissidente sovietico Andrej Sakharov.

“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 europeo<sup>4</sup> 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*”<sup>5</sup>. 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*<sup>6</sup> 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**.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2006\\_0735\\_F\\_EN\\_ACTE.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf)

<sup>5</sup> 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>)

<sup>6</sup> Cfr.: COM (2011) 455 def., Bruxelles, 20.07.2011

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.

#### 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 ha 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 soggiornanti<sup>7</sup>.

ooooo

---

<sup>7</sup> 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**, limitandone 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 attrattivi<sup>8</sup>,
  - 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 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

<sup>8</sup> Secondo affermazioni della Commissaria Cecilia Malmström le richieste di asilo si concentrano per il 70% in sei Stati membri.

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 (esprese 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 sovranazionali<sup>9</sup> 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 impresse 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 idriche, o delle risorse energetiche alternative disponibili con apporto di tecnologie europee, come nel caso del progetto *Desertech*<sup>10</sup>).
- **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

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

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 dei 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 estera<sup>11</sup>. La costituzione di un governo federale europeo darebbe efficienza alla politica e permetterebbe di riprendere la via dell'autonomia decisionale e fiscale degli 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

---

<sup>11</sup> 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](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf).

considerata la possibilità di introdurre forme di **servizio civile europeo obbligatorio**<sup>12</sup> 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 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"<sup>13</sup> 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.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 espulsione<sup>14</sup>.
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.

**Torino, 25 febbraio 2014**

*(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)*

---

<sup>14</sup> Alla data in cui scriviamo, risulta in fase di approvazione al Senato la Delega al Governo “Pene detentive non carcerarie e messa alla prova”, che prevede la depenalizzazione parziale per il reato di immigrazione illegale.