

Gioventù Federalista Europea (GFE), 22 ottobre 2016

Migration compact europeo e cooperazione strutturata permanente

Contributo per l'Ufficio del Dibattito Nazionale di Ilaria Aguzzi, Diletta Alese, Umberto De Lorenzo, Desireè Denaro, Chiara Grigolo, Giulio Saputo e Angelo Sidonio.



www.gfeaction.eu

Sommario

1. Introduzione	2
2. Un quadro politico generale	3
3. Le norme che regolano la politica migratoria a livello europeo	5
4. Le risposte possibili a trattati costanti	7
5. <i>Migration compact</i> : limiti e opportunità di una proposta necessaria	9
6. Riflessioni sul dibattito teorico in materia di flussi migratori e integrazione	12
7. Conclusioni	16

1. Introduzione

Nel corso di questo contributo abbiamo cercato di inserire in un quadro generale, attraverso molteplici punti di vista, la problematica dei flussi migratori sul piano nazionale ed europeo. Considerato che comunque si tratta di una tematica complessa, che riguarda numerose questioni interconnesse sul piano globale, come specificato anche più volte nei testi che seguono, per fare un lavoro approfondito di analisi e di ricerca sarebbero stati necessari tempi e spazi qui non applicabili per evidenti motivi. L'obiettivo raggiunto con l'elaborato è dunque quello di avere uno strumento utile per il dibattito nazionale che possa però anche essere facilmente fruibile per l'informazione dei militanti sull'attualità e che sia applicabile alle esigenze di elaborazione strategica.

Dopo aver contestualizzato l'argomento nel panorama politico (Chiara Grigolo e Angelo Sidonio), abbiamo cercato di delineare lo *status quo* della situazione legislativa a livello europeo della politica su asilo e immigrazione (Ilaria Aguzzi) e di come essa effettivamente risulta applicata o come potrebbe evolvere a trattati esistenti (Umberto De Lorenzo). Siamo riusciti anche a delineare due approfondimenti essenziali per facilitare la comprensione: uno studio sul *migration compact* (Desirée Denaro), documento informale del Governo italiano a cui la Commissione si è ispirata per le sue ultime prese di posizione, ed un *focus* che analizza il livello del dibattito accademico e teorico per dare un fondamento all'analisi che abbiamo condotto in materia di flussi migratori e integrazione (Diletta Alese). Nelle conclusioni (Giulio Saputo) abbiamo riassunto i vari punti di vista ma l'argomento essendo in sé in continua evoluzione, con l'attualità delle ultime decisioni politiche in divenire, molte vie restano sostanzialmente aperte.

2. Un quadro politico generale

“L’aspra verità è che stiamo fallendo. Stiamo fallendo nel proteggere i rifugiati, nel risolvere i conflitti dai quali stanno scappando, e nell’affrontare le cause alla radice delle migrazioni. Stiamo fallendo nel garantire un futuro migliore a milioni di bambini.”¹

Così esordisce Elly Schlein al summit di New York, organizzato lo scorso settembre dall’Alto Commissario dell’ONU per i diritti umani. È così che pone i riflettori, senza mezzi termini, su una delle più grandi crisi mondiali del nuovo millennio. Una crisi, appunto, globale e che, perciò, richiederebbe un’azione di contrasto globale. Secondo i dati Unhcr, tra il 1 gennaio e il 30 settembre 2016 sono sbarcate in Europa 300.927 persone, di cui ben 166.749 in Grecia e 132.702 in Italia.²

I paesi di provenienza più rappresentati su scala europea rimangono Siria e Afghanistan, anche se risultano in diminuzione vista la chiusura della tratta greca dopo il discutibile accordo tra UE e Turchia³. Aumentano, dall’altro lato, i migranti provenienti dal nord Africa e dall’Africa subsahariana.

È una crisi questa che è possibile leggere negli occhi di chi ogni giorno sbarca a Lampedusa, di chi è costretto a vivere in stazione, bloccato a Ventimiglia, di chi sopravvive nella giungla di Calais in attesa di un miracolo che li trasporti dall’altra parte, di chi, quest’estate, ha perso la vita ad Idomeni. Gli occhi di queste persone chiedono al mondo, ed in particolare all’Europa, di agire. Di agire subito, mettendo da parte gli egoismi nazionali che sono d’intralcio ad un’azione comune. Purtroppo, invece, lo stato della politica odierna è ben diverso.

Percorrendo rapidamente la situazione emblematica di alcuni Stati membri, vediamo che da un lato abbiamo paesi quali l’Italia, che si prodigano grazie a un forte sostegno di numerose ong nell’accoglienza e nel primo soccorso dei migranti con operazioni nel Mediterraneo ma la cui solidarietà è messa a dura prova da un flusso costante di arrivi⁴.

Dall’altro, abbiamo paesi, come l’Ungheria, in cui le risposte al problema si collocano sulla faccia diametralmente opposta della medaglia. Recenti sono, infatti, i risultati di un referendum che, seppur senza aver raggiunto il quorum, ha visto la schiacciante maggioranza del 98%⁵ della popolazione opporsi alle politiche di ripartizione delle quote dei migranti voluti dall’UE.

Fra queste due posizioni agli antipodi troviamo differenti situazioni.

La Germania di Angela Merkel è stata, tra l’anno scorso e la prima metà del 2016, estremamente attiva nell’accoglienza e nel collocamento dei migranti sbarcati nei paesi mediterranei ed è riuscita a trovare inizialmente consensi in una considerevole fetta della popolazione (vedasi azioni di solidarietà alla stazione di Monaco di Baviera⁶ dello scorso novembre). La Merkel ha così aperto le porte della Germania ai rifugiati siriani, anche con lo scopo di far entrare nel paese menti brillanti o comunque persone che hanno ricevuto un buon livello di educazione, da utilizzare come manodopera a basso

¹ <http://www.ellyschlein.it/il-mio-intervento-allonu-su-protecting-human-rights-of-refugees-and-migrants.html>

² <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

³ <http://www.amnesty.it/irresponsabile-e-illegale-sospendere-accordo-in-materia-di-immigrazione-tra-unione-europea-e-turchia>

⁴ Sarebbe possibile fare numerosi esempi, ci limitiamo a riportare il link a MSF: <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/le-operazioni-msf-di-soccorso-mare>

⁵ <http://mobile.ilsole24ore.com/solemobile/main/art/mondo/2016-10-03/ungheria-sconfitta-orban-migranti-referendum-non-raggiunge-quorum-062703.shtml?uuid=ADeuh4UB>

⁶ http://www.repubblica.it/esteri/2015/09/05/news/austria_e_germania_aprono_le_frontiere_ai_migranti_dall_ungheria-122242775/

costo (ricordiamo che spesso solo coloro i quali sono in qualche modo benestanti possono permettersi la traversata), tranquillizzando il suo elettorato al grido di *“Wir Machen Das!”*, *“Ce la facciamo!”*. In seguito, le pressioni politiche interne si sono però fatte estremamente forti e la cancelliera, anche in vista delle elezioni nazionali di fine 2016 e di quelle federali del prossimo anno, è stata costretta a correre ai ripari per tentare di evitare una non impossibile vittoria della destra nazionalista anti-europeista e anti-immigrazione. Anche in Austria la situazione è complicata: in un paese uscito da un ballottaggio per le presidenziali dal risultato incerto e da ripetersi a dicembre, la dichiarazione del governo di voler costruire un muro al confine italiano del Brennero lascia l'Europa intera sotto shock. Sarebbe un duro colpo a Schengen, ed avrebbe un peso non indifferente anche sull'economia del continente⁷. Discorso a parte, come al solito, per il Regno Unito. Il referendum sulla Brexit non ha fatto che confermare le politiche anti immigrazione del Paese, estendendo ora la minaccia anche alla cosiddetta "immigrazione interna", quella cioè di persone provenienti da altri paesi dell'UE. Le porte di Dover restano quindi chiuse, amplificando il disastro che è diventata la Giungla di Calais⁸. Le recentissime svolte a destra del PM Theresa May non fanno che allontanare ancora di più il Regno Unito da possibili accordi internazionali sulla gestione comune dei flussi migratori. La Francia del socialista Hollande, vessata dai numerosi attacchi terroristici degli ultimi due anni, tenta con un approccio di tipo decisamente securitario di chiudersi nei propri confini per arginare la minaccia sia “esterna” (presunto ingresso di nuovi terroristi), che “interna”, ovvero per cercare di fermare l'avanzata della destra nazionalista di Le Pen che dovrà fronteggiare nelle elezioni del 2017. Un discorso relativo alla politica interna va fatto anche per l'Italia, che si trova la scadenza di un referendum che potrebbe portarla ad una grave crisi istituzionale. Se l'attuale governo ha tentato in diversi modi di rilanciare la risposta comunitaria al problema dell'immigrazione con concrete proposte fatte alla Commissione, tuttavia i risultati di questa azione sono irrisori perché bloccati in sede intergovernativa.

Questo quadro politico estremamente frammentato che caratterizza i paesi europei, purtroppo non lascia molto da sperare per quanto concerne un sostegno diretto alla stabilizzazione e allo sviluppo dei luoghi da cui queste persone stanno scappando. Difficilissima la situazione in Siria, paese oramai al collasso sotto le spinte del governo di Damasco da un lato e dei ribelli dall'altro, per una guerra civile che non vede nessuna soluzione a breve termine date anche le imponenti fazioni che patteggiano per l'uno o l'altro schieramento. Un'altra parte del paese, inoltre, è ancora sotto il controllo di Daesh, pur indebolito rispetto al 2014. Meno critica appare la situazione in Iraq, dove abbiamo la presenza di un governo più stabile che, con l'aiuto della coalizione internazionale, combatte l'IS per scacciarlo dalle zone del paese che ha conquistato. Niente di positivo nemmeno dal fronte turco, dove la svolta autoritaria di Erdogan ha sì permesso un'avanzata delle truppe turche contro l'IS, ma con il forte sospetto che si tratti unicamente di una mossa per espandere la propria influenza su nuovi territori. Resta il grande interrogativo dello stato curdo, incognita che si perde in un Medio Oriente in guerra da decenni, luogo di alleanze estremamente complesse e del contrapporsi di alcuni attori regionali (Arabia Saudita, Iran, Turchia su tutti) con l'intrecciarsi del conflitto di potenze internazionali (Usa e Russia).⁹

La Libia resta divisa sostanzialmente in due, con l'unità nazionale ancora lontana e impossibilitata quindi a giocare un qualsiasi ruolo sul piano internazionale. In sintesi, con forse l'eccezione di Tunisia ed Egitto, le aree geopolitiche destabilizzate negli ultimi anni restano ancora estremamente

⁷ <http://www.internazionale.it/opinione/oliver-meiler/2016/04/29/brennero-muro-migranti>

⁸ http://www.repubblica.it/esteri/2016/09/20/foto/francia_al_via_la_costruzione_del_muro_a_calais-148166679/1/#1

⁹ <https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/“guerra-dei-trent’anni”-medio-oriente-un’analogia-fuorviante>

frammentate: la causa a monte della crisi umanitaria a cui stiamo assistendo non vede soluzione a breve termine.

In questo difficile scenario internazionale, concludiamo ricordando che le politiche europee in materia di immigrazione sono praticamente ferme. La *relocation*, ossia la ripartizione dei migranti fra i paesi europei, procede a ritmi ridicoli. In un anno, delle 160 mila persone che dovevano essere ricollocate da Grecia e Italia negli altri paesi europei, ne sono state trasferite solo cinquemila, circa il 3%. L'obiettivo quindi si profila al momento come un fallimento, ma non ci dilungheremo su questo argomento che verrà approfondito successivamente.

Abbiamo così delineato un breve sunto della drammatica situazione politica attraverso un'introduzione che sarà utile per collocare lo stato emergenziale delle decisioni prese dall'UE e dai governi nazionali.

3. Le norme che regolano la politica migratoria a livello europeo

In generale, per ciò che concerne la politica migratoria, spetta all'Unione Europea definire le condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini provenienti da paesi terzi (anche per ciò che riguarda il ricongiungimento familiare); gli Stati membri conservano tuttavia la facoltà di stabilire i tassi di ammissione di persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

All'interno del trattato di Lisbona particolare importanza riveste il Titolo V TFUE, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"¹⁰: qui troviamo descritti gli obiettivi e le competenze dell'Unione Europea in materia di frontiere, asilo, immigrazione. Il Trattato di Lisbona ha quindi realizzato una nuova base giuridica per quanto riguarda l'integrazione, prevedendo che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"¹¹. Come abbiamo già detto, il Trattato di Lisbona prevede che le competenze dell'Unione in questo settore siano condivise con gli Stati membri per quanto riguarda il numero di migranti autorizzati a entrare in uno Stato allo scopo di cercare lavoro¹². Infine, la Corte di giustizia ha piena competenza in materia di immigrazione e di asilo.

Fondamentale importanza riveste il cosiddetto "principio di solidarietà" contenuto nell'art. 80 TFUE, in base al quale, le politiche d'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario¹³. In apparenza dunque, la soluzione ai problemi causati dai flussi migratori potrebbe essere trovata, perlomeno da un punto di vista teorico, proprio in questo articolo del Trattato di Lisbona; tuttavia questi valori confliggono con quanto previsto dal regolamento n. 604/2013, meglio noto come "Dublino III". In questo regolamento troviamo infatti la cosiddetta "regola dello Stato di primo ingresso" che impone al

¹⁰ TFUE, TITOLO V "SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA", Capo 2 Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, artt. 77-80.

¹¹ Articolo 79.4 TFUE

¹² Articolo 79, paragrafo 5, TFUE: "Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo."

¹³ Articolo 80 TFUE: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio."

Paese di primo ingresso di farsi carico dei richiedenti asilo e della procedura che porta al riconoscimento o meno dello status giuridico di rifugiato; questo, per ovvi motivi, impedisce la piena realizzazione della solidarietà e dell'equa ripartizione della responsabilità in materia di asilo, in quanto da una parte appesantisce i sistemi di asilo di alcuni Stati membri mentre dall'altra, oberando di lavoro gli Stati di primo ingresso, comporta svariate difficoltà che vanno a ledere i diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

Per ciò che riguarda i rimpatri, l'Unione Europea ha adottato la direttiva 2008/115/CE, contenente norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Assicurare l'effettività dei rimpatri è in particolare uno dei compiti principali delle squadre che sostengono le autorità nazionali presso i centri di crisi *-hotspot-* in Italia e in Grecia. Secondo la definizione ufficiale della Commissione, un hotspot è una sezione di frontiera esterna caratterizzata da "pressione migratoria specifica e sproporzionata" causata da flussi migratori misti: è evidente che gli hotspot sono stati ideati in modo da rendere effettive tutte le responsabilità degli Stati che si trovano in prima linea, ossia quelli di primo ingresso.

L'Unione Europea sta inoltre negoziando e concludendo accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito, con lo scopo di rimpatriare i migranti irregolari. Tra questi spicca quello concluso il 18 marzo 2016 con la Turchia¹⁴, che prevede l'espulsione di tutti i migranti irregolari arrivati in Grecia a partire dal 20 marzo 2016 ed un accordo di reinsediamento per i siriani.

Per ciò che concerne l'integrazione, nel luglio 2011 la Commissione ha adottato l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi¹⁵: in essa si parla del potenziale dell'immigrazione e del valore costituito dalla diversità; l'agenda ha quindi posto l'accento sulla piena partecipazione dei migranti a tutti gli aspetti della vita collettiva e sottolinea il ruolo determinante delle autorità locali.

La Commissione ha inoltre predisposto dei provvedimenti adattabili al contesto nazionale di ciascuno Stato membro: questi sono i "Moduli europei"¹⁶, cioè un quadro di riferimento per valutare le prassi d'integrazione negli Stati membri, che si articola su tre temi: corsi di lingua, impegno da parte della società ospitante e partecipazione attiva dei migranti a tutti gli aspetti della vita sociale. I tre Moduli sono collegati con i Principi Fondamentali Comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea¹⁷, adottati nel 2004.

Il Consiglio ha poi approvato definitivamente la guardia costiera e di frontiera europea, la cui funzione principale è quella di contribuire alla gestione delle frontiere esterne. Basandosi sulle strutture di Frontex, l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera monitorerà le frontiere esterne dell'Unione e coopererà con gli Stati membri per identificare ed affrontare eventuali minacce esterne¹⁸. L'obiettivo è chiaramente quello di rafforzare le frontiere dell'Unione, affinché sia possibile continuare a circolare liberamente al suo interno, contribuendo al tempo stesso a ripristinare il normale funzionamento dello spazio Schengen e all'eliminazione dei controlli temporanei alle frontiere interne, come indicato dalla Commissione il 4 marzo nella tabella di marcia "Ritorno a Schengen"¹⁹.

¹⁴ Accordo UE-Turchia sui migranti E-002467/2016

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, doc. COM(2011) 455 definitivo, Bruxelles, 20 luglio 2011

¹⁶ CONSIGLIO EUROPEO, Conclusioni del 25 e 26 marzo 2010, doc. EUCO 7/10, Bruxelles, 26 marzo 2010

¹⁷ Documento del Consiglio 14615/04

¹⁸ Garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE: varo dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera http://ec.europa.eu/italy/news/20161006_Guardia_costiera_it

¹⁹ Brussels, 4.3.2016 COM(2016) 120 final "Back to Schengen - A Roadmap"

Infine, in occasione del vertice di La Valletta, è stato formalmente avviato²⁰ il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione Europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa.

4. Le risposte possibili a trattati costanti

L'Unione Europea si trova ad affrontare delle sfide su più fronti contemporaneamente: una stagnazione economica da cui sembra troppo difficile uscire, la minaccia terroristica che permane dopo aver colpito più volte nel cuore europeo e un flusso di migranti su cui ognuno sembra avere una propria soluzione. In un contesto di confusione interna è naturale che sia venuta alimentandosi una crescente paura tra i cittadini europei, i quali, non vedendo delle risposte adeguate ai propri problemi da parte dei leader dei partiti tradizionali, hanno iniziato a guardare verso partiti populistici, xenofobi e nazionalisti.

Per quanto riguarda la questione dei migranti, è palese come la risposta europea sia stata assolutamente inadeguata nel gestire il flusso di persone che ha cercato rifugio sul proprio territorio, nonostante il numero fosse assolutamente gestibile: infatti, come sottolineato dal rapporto di Amnesty International *“Il Costo Umano della Fortezza Europa”*, alla fine del 2014 solo 96.000 siriani su 2.800.000 sono giunti in territorio europeo²¹, un territorio in cui complessivamente vivono 508.000.000 di europei²². Dunque, osservando semplicemente questi numeri, si può facilmente comprendere che non stiamo assistendo ad alcuna “invasione”.

Ma che misure ha attuato l'Unione Europea? Nel 2014 ha istituito due nuovi fondi: il Fondo di asilo, immigrazione e integrazione (Amif)²³ e il Fondo di sicurezza interna (Isf)²⁴, che hanno il lato positivo di porre maggiormente l'accento sugli obblighi in materia di diritti umani degli stati membri, ma peccano nell'istituire un organo di monitoraggio che non vada oltre l'aspetto quantitativo delle infrastrutture e dei mezzi volti all'accoglienza. Vi è stato il controverso accordo tra UE e Turchia del 18 marzo 2016, il quale non è stato altro che un compromesso al ribasso per bloccare il flusso incontrollato di migranti che approdavano in Grecia tramite un meccanismo di “scambio profughi” tra Bruxelles e Ankara che ha sollevato non poche critiche per criteri di trasparenza e per l'effettiva tutela dei diritti umani. Un trend di respingimenti e rimpatri che ha radici consolidate in Europa, la quale ha cercato di crearsi intorno degli stati cuscinetto con lo scopo di controllare l'immigrazione²⁵. Questo orientamento securitario, che ha origini nel Consiglio Europeo di Tampere del 1999, si scontra con il principio di *non-refoulement* che troviamo nell'articolo 33 della Convenzione relativa allo Status dei

²⁰ “Il Presidente Juncker lancia il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare in Africa” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_it.htm

²¹ Amnesty International, *“Il Costo Umano della Fortezza Europa. La violazione dei Diritti Umani di Migranti e Rifugiati alle Frontiere dell'Europa”*, luglio 2014.

²² https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_it

²³ Regolamento (Ue) n° 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che ha istituito il Fondo di asilo, immigrazione e integrazione, modificando la decisione del Consiglio 2008/381/EC e richiamando le decisioni n°573/2007/EC e n° 575/2007/EC del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione del Consiglio 2007/435/EC

²⁴ Regolamento (Ue) n° 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che ha stabilito, nell'ambito del Fondo di sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario alle frontiere esterne e ai visti e abroga la Decisione n° 574/2007/EC.

²⁵ Vedasi l'accordo tra Libia e Italia nel 2012, di partenariato tra UE e Marocco nel 2014 e gli accordi di riammissione tra UE e Ucraina (2011), Moldova (2011) e Georgia (2013).

Rifugiati del 1951, nel Protocollo relativo allo Status dei Rifugiati del 1967²⁶ e nell' articolo 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE²⁷.

In questo quadro assolutamente inaccettabile dal punto di vista etico e legale, in cui il principio di solidarietà tra stati membri per quanto riguarda il ricollocamento sul territorio europeo non viene seguito, in cui barriere di filo spinato vengono erette nonostante l'Accordo di Schengen, è necessario prendere in considerazione le idee contenute nel progetto Bresso-Brok²⁸, il quale propone una serie di soluzioni a trattati vigenti che vanno sicuramente nella direzione giusta per quanto riguarda l'aumento dell'efficienza nel processo decisionale e di gestione delle crisi, come l'ampliamento della votazione a maggioranza qualificata per i settori di politica estera ed il richiamo ad una politica di difesa e di asilo e immigrazione comuni²⁹, una maggiore trasparenza decisionale che deve essere comunitaria e non intergovernativa³⁰, uno snellimento nell'utilizzo del budget europeo ed una sempre maggiore integrazione finanziaria³¹, oltre che un fondamentale richiamo a rispettare i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali all'interno di un contesto di rafforzamento a livello comunitario del controllo delle frontiere³². È di vitale importanza per lo stesso progetto di integrazione europea, in un periodo critico come quello attuale, trovare una soluzione che incrementi la velocità di risposta e l'efficienza dell'Unione nella gestione di crisi esogene come quella dei migranti. Il rapporto Bresso-Bock, dunque, è utile come punto di partenza per trovare soluzioni a trattati esistenti; perseguire una riforma di essi nel breve periodo è impensabile, tenendo in considerazione che le potenzialità del Trattato di Lisbona non sono ancora sfruttate pienamente.

Dunque, cosa è necessario fare per far fronte in maniera più efficace alla crisi dei migranti? A livello interno, come ci viene suggerito dalla *Union of European Federalist*, vi sono diverse aree su cui bisogna intervenire con urgenza: la prevenzione dell'area Schengen, tramite una gestione *smart* delle frontiere, un sistema di entrata/uscita e di registrazione dei viaggiatori più efficiente, un miglioramento della gestione dei confini esterni e una maggiore azione nel contrastare il terrorismo internazionale³³; una gestione più sostenibile delle crisi attraverso la creazione di centri di accoglienza per migranti e richiedenti asilo gestito a livello comunitario e la creazione di un meccanismo d'emergenza per affrontare le crisi future³⁴; l'espansione del meccanismo di protezione civile dell'UE³⁵; una riforma che renda il Regolamento di Dublino meno gravoso per i paesi membri più esposti ai flussi migratori e che sia ponderato sulla base di criteri oggettivi come PIL, popolazione, tasso di disoccupazione, ecc.³⁶; la creazione di una nuova autorità che gestisca la politica di asilo a livello comunitario e una politica comunitaria che gestisca l'integrazione lavorativa e sociale dei rifugiati e migranti³⁷.

A livello di politica estera, è necessario assolutamente un rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza insieme alla Politica di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea. È fondamentale che si

²⁶ UNHCR, *“Convention and Protocol relating the Status of Refugees”*, Geneva 1951, New York, 1967.

²⁷ Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea, *“Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea”*, Nizza, 2000.

²⁸ Mercedes Bresso, Elmar Brok, *“Progetto di Relazione sul Miglioramento del Funzionamento dell'Unione Europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona”*, Commissione per gli Affari Costituzionali, Parlamento Europeo, 2016.

²⁹ *Ibid.*, p.5, pp.15-16-17.

³⁰ *Ibid.*, p.6.

³¹ *Ibid.*, pp.11-12.

³² *Ibid.*, p. 17-18.

³³ Union of the European Federalist, *“Building European Asylum and Immigration Policies and a European Border Service”*, Policy Digest, February, 2016, p.3.

³⁴ *Ivi*

³⁵ *Ibid.*, p.4.

³⁶ *Ivi*

³⁷ *Ivi*

capisca la necessità di avere una voce singola nel rapportarsi con attori terzi per aumentare efficacia, peso politico e velocità di presa di posizione. Nel caso della guerra civile siriana, è scandalosa l'assenza di Bruxelles nel trovare una soluzione politica al caos esistente in una zona geograficamente a fianco dei propri confini sud-orientali; i paesi europei, a causa della propria cecità dettata dall'egoismo nazionale, stanno lasciando la situazione in balia di attori internazionali, regionali e sub-nazionali che si stanno dimostrando incoscienti, vedasi l'impasse diplomatico e la ripresa dei combattimenti degli ultimi giorni³⁸. È necessario, infine, un salto di qualità nella cooperazione con e nell'assistenza ai paesi terzi nella gestione dei fenomeni migratori: in particolare, c'è bisogno che gli aiuti finanziari elargiti vengano monitorati affinché vengano effettivamente utilizzati nell'accoglienza e cura dei richiedenti asilo, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità.

Per concludere, bisogna prendere coscienza che una gestione confusionaria e meramente intergovernativa della questione ha effetti negativi non solo per le popolazioni in fuga da guerre e persecuzioni, ma per gli stessi cittadini europei, i quali, essendo confusi e spaventati, sono facile preda di movimenti politici xenofobi e razzisti. L'Unione Europea sta indossando un vestito vecchio, pesante e rotto; si possono mettere delle toppe, ma nuovi buchi, nuovi strappi si creeranno rendendo il vestito inutilizzabile. È necessario comprare un vestito nuovo, più leggero e al passo con i tempi. E questo vestito è una sempre maggiore integrazione politica che porti ad un governo federale europeo, con una propria autonomia politica e risorse finanziarie adeguate. Solo in questo modo, forse, l'Europa potrà riacquistare un po' della dignità andata perduta.

5. *Migration compact*: limiti e opportunità di una proposta necessaria

Nel 2016, secondo i dati dell'UNHCR³⁹, le persone che hanno tentato di arrivare in Europa attraverso il mare, ammontano a circa 315.928. Il dato è in netto calo se si considerano invece i dati relativi al 2015, che ci offrono una stima pari a 1.015.078 individui: le ragioni dietro questa diminuzione possono essere considerate molteplici, tra queste vanno sicuramente annoverate la scelta di altre rotte (attraverso i Balcani, ad esempio) o l'accordo tra Unione Europea e Turchia che è stato al centro di critiche, discussioni e riflessioni per molti mesi. Alla luce dello scopo di questo lavoro, i numeri relativi al 2015 sono sicuramente più rilevanti: è in questo contesto infatti che va inquadrata e contestualizzata la proposta tutta italiana, definita come ***Migration Compact***, risalente ad aprile 2016. Secondo il Consiglio Italiano per i Rifugiati⁴⁰, infatti, nel 2015 gli stranieri sbarcati in Italia ammontano a 153.842; con riferimento all'Italia, i numeri parlano chiaro: la maggior parte dei richiedenti asilo è di origine africana. Se da un lato quindi, con l'accordo tra Unione Europea e Turchia si è cercato di fronteggiare l'immigrazione che grossomodo può essere geograficamente circoscritta alla Siria, l'Italia ha posto il focus su altre rotte, relative invece ai paesi africani. Matteo Renzi propone quindi il Migration Compact cercando, a un primo sguardo, di andare oltre la risposta tipicamente emergenziale (dettata anche dal fatto che statisticamente i flussi tendono ad aumentare durante la stagione estiva), e cercare di creare le fondamenta per un ragionamento di lungo periodo dove il risultato (la gestione e il contenimento degli arrivi dei migranti) sia ottenuto tramite politiche elaborate e implementate a livello europeo e non più nazionale. La proposta si mostra quindi più lungimirante perché tenta di allargare l'orizzonte temporale della cooperazione, spostandolo sul lungo periodo, e riconosce la necessità di utilizzare e potenziare gli strumenti di politica estera dell'Unione

³⁸ <http://www.ilpost.it/2016/10/04/stati-uniti-russia-guerra-siria/>

³⁹ Per ulteriori informazioni, visitare il sito: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. Questi dati si riferiscono soltanto agli arrivi via mare.

⁴⁰ <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news-cir/45-ultime-news-2/1951-153-842-gli-stranieri-sbarcati-nel-2015-in-italia-il-9-in-meno-rispetto-al-2014>

Europea. Un'analisi punto per punto può aiutarci a capire i punti positivi e quelli invece critici di questo “*equo grande accordo*”, che auspica l'individuazione di stati-partner in Africa, al fine di creare accordi basati su un rapporto di equità tra questi e un'Unione Europea che dovrebbe agire come attore unitario.

Le offerte che l'Unione Europea potrebbe proporre riprendono grosso modo le aree su cui l'Unione Europea ha impostato la cooperazione con gli stati africani nel corso degli anni: economia e sicurezza. Secondo questo *non-paper*, infatti, l'UE potrebbe proporre:

- **Progetti di investimento e bond euro-africani:** questi dovrebbero dare risultati ad *alto impatto sociale e infrastrutturale* e, i secondi in particolare, dovrebbero servire a permettere ai paesi africani un accesso più semplice a capitali da investire in una crescita sostenibile. Dal punto di vista finanziario, questa proposta prevede il re-orientamento di fondi già esistenti (basti pensare all'European Development Fund), anche nell'ottica della creazione di un Fondo per gli Investimenti Europei nei Paesi terzi. Dal punto di vista politico e della europeizzazione di questo genere di politiche, ci sono sicuramente alcuni punti positivi: si pensa infatti a un nuovo “*Strumento per l'azione esterna nel campo delle migrazioni*”, da finanziare con budget europeo o a degli Eurobond comuni al fine di coprire le spese relative alla gestione della migrazione e all'implementazione del Migration Compact stesso. Tuttavia, se pure si vuole rafforzare la dimensione comunitaria relativa alle spese, l'idea che risulta è quella di voler creare dei nuovi salvadanai senza sapere bene come riempirli: basti pensare ad esempio, che l'EDF è finanziato tramite il budget dei singoli stati membri⁴¹, e nulla assicura che questi siano disposti a ulteriori sforzi economici. Perplesità desta anche il concetto stesso di “reorienting” dei fondi, che potrebbero essere tolti a paesi in forte necessità al fine di rafforzare gli accordi con i paesi individuati come attori strategici sulla base del Migration Compact stesso.
- **Cooperazione nel campo della sicurezza:** si riconosce la necessità di una maggiore cooperazione per ciò che concerne il controllo delle frontiere europee e la gestione dei migranti e dei rifugiati, che dovrebbe portare a un rafforzamento delle missioni europee in Africa. A questo ambito si aggiungerebbe quello connesso alle cosiddette “opportunità di migrazione legale”, e che prevede quote di ingresso per lavoratori dagli stati terzi, maggiore sforzo informativo sulle opportunità lavorative in Europa, e programmi di Erasmus Plus per studenti e ricercatori degli stati di riferimento. In realtà poco viene detto sul contesto istituzionale in cui tutto ciò dovrebbe avvenire: si parla della necessità di sviluppare un piano comune per i rimpatri attraverso la nuova Guardia di Frontiera europea e di rafforzare i propri strumenti di politica estera con particolare riguardo nei confronti della zona del Sahara. Tuttavia, seppur la necessità e l'urgenza di trasferire la soluzione al problema sul piano europeo risultano lampanti, l'appello è ancora tiepido. Si avverte in ogni caso la mancanza di qualcuno che avvii un discorso serio e strutturato su un processo riformatore a livello istituzionale europeo, che trasferisca in maniera definitiva determinate competenze e che eviti le impasse derivanti da soluzioni ad hoc dettate da situazioni emergenziali. Oltre la tendenza ad “esternalizzare” le soluzioni (tramite accordi con paesi terzi, che nella forma costituiscono comunque uno strumento di politica estera), bisognerebbe aprire finalmente un momento di internalizzazione delle stesse, non solo sul piano del budget, ma anche su quello delle politiche e delle competenze delle istituzioni europee.
- **Cosa l'UE vuole in cambio:** ciò che viene chiesto ai paesi africani che dovrebbero essere coinvolti non varia molto rispetto alle richieste indirizzate alla Turchia, seppure l'accordo con

⁴¹ Vedere: http://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en

quest'ultima è sicuramente più articolato e si differenzia per ciò che concerne le conseguenze politiche⁴²: maggiori operazioni di controllo delle proprie frontiere, più adeguata collaborazione nelle operazioni di rimpatrio, miglioramento della logistica e della gestione dei flussi. Su tutti i fronti, viene offerto il supporto dell'Unione Europea, soprattutto per le operazioni riguardanti i rimpatri o la creazione e la gestione di sistemi di asilo.

A sei mesi da questa proposta, se ne possono analizzare in maniera più lucida punti critici e conseguenze. Per quanto riguarda i primi, oltre quelli già individuati, vi sono altre considerazioni da aggiungere: gestire il problema dei migranti stanziando fondi destinati a generiche opere di carattere sociale e puntando molto sul contenimento dei flussi rappresenta una soluzione meno che parziale e rispecchia la miopia sui contesti politici di molti stati africani. La condizionalità nell'erogazione dei fondi è sicuramente fondamentale, ma tale condizionalità non dovrebbe essere limitata soltanto all'adempimento di politiche e pratiche connesse alla gestione dei migranti, bensì anche alla politica interna degli stati, e quindi alla loro capacità di *good governance* e al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Questo tipo di condizionalità è già presente nelle politiche europee⁴³, ma è anche vero che negli ultimi anni le emergenze migratorie sono diventate la priorità⁴⁴ e che le soluzioni sono state dettate da considerazioni di emergenza, tenendo conto anche degli effetti politici nei contesti nazionali europei. Se da un lato, quindi, l'Unione Europea è già attiva in questo campo da vari anni, al Migration Compact va riconosciuto il pregio di aver individuato i limiti delle risposte nazionali e la necessità di agire in maniera coordinata e unitaria: la strada da fare è sicuramente ancora tanta, ma questa proposta mette nero su bianco tali priorità. Non si parla comunque ancora di cessione di sovranità su questo tipo di competenze, ma piuttosto di cooperazione rafforzata e allargata e di massimizzazione degli attuali strumenti di politica estera dell'UE, sempre nell'ottica di crearne di nuovi. È poi importante sottolineare che nell'offrire un rapporto di equità negli accordi che propone, l'UE dovrebbe da un lato essere sicura degli attori istituzionali con cui va a trattare (con particolare riferimento alla natura di certi regimi, considerando che l'Unione Europea ha sempre cercato di proiettare un'immagine esterna legata alla promozione di diritti umani e democrazia), e dall'altro deve presentarsi come attore credibile, che agisce in maniera unitaria perché ha le competenze per farlo, con la sicurezza che gli stati nazionali non andranno a sviluppare agende differenti e contrapposte nelle medesime aree, perché non potranno più farlo.

Il Vertice di Bratislava e il referendum in Ungheria dimostrano però che non tutti individuano nell'Unione Europea la giusta sede per affrontare le nuove sfide globali: secondo l'ISPI⁴⁵, ad esempio, gli stati membri avrebbero finanziato soltanto il 5% dei fondi previsti per il Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa, a cui la Commissione vorrebbe affiancare un Piano per gli investimenti esterni. Secondo la stessa fonte, il ricollocamento dei migranti all'interno dei paesi europei avviene con estrema lentezza e riluttanza: questo va a intaccare sicuramente la fiducia tra gli stati, con il risultato di creare un circolo vizioso a spese dell'Unione Europea e della cessione di sovranità. Il Migration Compact è quindi positivo per certi versi, ma si può fare molto di più: per farlo però, occorre sgretolare le piccole fortezze nazionali che creano quella grande "fortezza Europa" di cui si sente tanto parlare. Dall'altra parte, c'è la necessità di un Unione Europea che, ottenute le dovute

⁴² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf

⁴³ Si pensi, ad esempio, alla *Convenzione di Cotonou* (https://en.wikipedia.org/wiki/Cotonou_Agreement). Questa prevede anche la possibilità di sanzioni, che spesso si traducono in una sospensione degli aiuti.

⁴⁴ Ne sono esempio i processi di Rabat (2006) e di Khartoum (2014): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm

⁴⁵ <http://www.ispionline.it/it/articoli/articolo/europa/vertice-di-bratislava-leuropa-pezzi-15695>

competenze, metta in atto delle politiche degne dei valori che ne sono a fondamento: democrazia, rispetto per i diritti e delle libertà. Erogare fondi in cambio di contenimento non basta ed è poco lungimirante: un attore rilevante ed economicamente importante come l'UE potrebbe, però, avere il peso politico per andare alla radice del problema in diversi stati africani e non.

6. Riflessioni sul dibattito teorico in materia di flussi migratori e integrazione

Le migrazioni sono un macro-fenomeno strutturale della nostra società e sarebbe impossibile riuscire ad essere esaustivi rispetto le possibili declinazioni di riflessione e studio. Per poter dare un certo ordine in una schematica trattazione a riguardo, si cercherà di svolgere un percorso temporale e teorico che segua lo svolgersi diacronico di una migrazione. La prima domanda da porsi quindi risiede comprensibilmente nella *genes* delle partenze: cosa crea il flusso, come si articola e su quali rotte si dipana? La seconda domanda, cronologicamente successiva, è: come vengono “gestiti”, “controllati” i flussi? Quali sono le risposte degli Stati Nazionali? Quali sono le risposte europee? Infine, arriviamo alla conclusione del viaggio, la scoperta del Nuovo Mondo: cosa accade alla persona migrante quando inizia ad essere etichettata come “immigrata”? Quali sono i modelli di integrazione europei? Cosa significa parlare di identità in un mondo in movimento, globalizzato?

Questi tre ordini di domande rappresentano dunque lo schema di partenza per una qualsiasi riflessione di ampio respiro sulle migrazioni. E in questo schema risiede già un primo errore metodologico, che dovrà essere perdonato per praticità di argomentazione. Le migrazioni infatti non si sviluppano in modo unidirezionale, come se avessero una genesi e una fine ben definita. Quest'idea è oramai ben chiara e nel mondo accademico già “datata”. Risale infatti in particolare alle riflessioni di Abdelmalek Sayad, nel suo conosciutissimo libro “La doppia assenza” (2002). Il migrante è secondo Sayad sempre “fuori luogo”, calato nel paradosso di non fare più parte del mondo che ha lasciato, senza appartenere però a quello che lo attende. Inoltre, migrare, non significa perdere qualsiasi sorta di legame con le proprie origini, quanto costituire attivamente o inconsapevolmente una nuova costellazione di reti e relazioni, che possono anch'esse avere infinite nature e produrre andate, ritorni, movimenti di capitale sociale e non.

Da dove partire allora? Sul primo gruppo di domande, sarebbe doveroso dedicare una sede privilegiata. Le dinamiche storiche e politiche che danno vita ai flussi rappresentano universi complessi di analisi che andrebbero trattati con le dovute competenze. Si può dunque pensare di poter avviare la nostra riflessione dal secondo punto (o “momento”): la “gestione” e il “controllo” dei flussi.

1.1 Gestione dei flussi

Perché usare le virgolette? La terminologia, l'uso di determinati significati, soprattutto quando consolidati sullo scenario pubblico e politico, rappresentano gli elementi sostanziali di riferimento per comprendere che tipo di narrazioni e pratiche siano più o meno dominanti in una particolare contingenza storica. Il nostro tempo è contraddistinto da quella che viene chiamata “*securitization*”, ovvero la securitizzazione di determinati fenomeni. Le migrazioni rappresentano forse l'esempio più lampante di questo processo e vengono legate a doppio nodo con la questione securitaria. Si genera dunque un pericoloso continuum sul quale finiscono per risiedere lotta al terrorismo, al crimine internazionale e gestione delle migrazioni. Sì, delle connessioni possono esistere, ma per essere un po' provocatori, si tratta perlopiù di relazioni spurie (“i danni degli incendi sono più gravi dove c'è una presenza di pompieri più alta”, logiche di questo tipo per intenderci). Secondo Dauvergne (2008) la realtà della minaccia sta nella legittimazione della politica che tratta i flussi come minaccia, in una

perversa profezia auto-avverante. Inoltre, la mancanza di risposte politiche di ampio respiro, ha prodotto un risultato altrettanto paradossale, ovvero la considerazione delle migrazioni come di un fatto oggettivo e muto, qualcosa che può e deve essere affrontato in modo tecnico.

In particolare a livello europeo, è mancata una vera risposta politica ed agenzie come Frontex riflettono bene il fragile equilibrio tra l'Unione Europea come corpo politico e gli interessi degli Stati Membri come Stati Nazionali ancora sovrani (Kasperek 2010). La crescita delle organizzazioni intergovernative, sia in termini di budget che di attività ad esse affidate, denota un trasferimento di competenze da istituzioni legate a forme tradizionali centralizzate di *policy-making* a organizzazioni esterne ai governi. È interessante notare come organizzazioni quali L'IOM – *International Organization for Migration* e l'ICMPD – *International Centre for Migration Policy Development* operino sostanzialmente al pari di imprese private, in cui prevale una retorica manageriale, con focus «sull'efficienza» e un approccio “customer-oriented” – per cui gli Stati diventano clienti paganti di servizi ad alta qualità (Geiger, Pécoud 2010). Z. Bauman (2004) vede in questo passaggio al securitismo e alla retorica dell'insicurezza, un ritorno alla stigmatizzazione di “classi pericolose”, con derive xenofobe immaginabili, che genera esclusioni di tipo permanente, a cui non corrisponde alcun percorso di “riabilitazione” sociale.

Anche in questo caso però, il processo non è netto e lineare, ma si articola spesso in soluzioni contraddittorie. Il confine diventa infatti in questo senso il dispositivo su cui e per cui si organizzano cittadinanza e mercato, il luogo privilegiato di negoziazione tra Stato e Capitale (Mezzadra, Neilson 2014) in un tempo caratterizzato da una crescente flessibilità e bisogno di manodopera a buon mercato. Questo tipo di evidenza iniziava a profilarsi già dalle “sanatorie” *one-shot* di cittadinanza operate a singhiozzi in Italia fino alla fine degli anni Ottanta, per cui raggiunto un certo limite di presenze irregolari sul territorio, a gruppi di “immigrati” (con criteri decisi arbitrariamente a tavolino) veniva concessa la possibilità di diventare cittadini, correlando a tali soluzioni concomitanti irrigidimenti delle norme più generali in tema di migrazioni (Santoro 2006).

La linea rossa che collega l'inadeguatezza delle risposte a livello internazionale e la schizofrenia delle soluzioni a livello Nazionale, è forse proprio la crisi istituzionale più generale. La presenza dei cittadini stranieri sul territorio rappresenta infatti una sfida alla sovranità dello Stato Nazione, palesando l'esistenza di una *governance* inadeguata (Bommes, Sciortino 2011). Come si affrontano i grandi fenomeni, di carattere globale, con i dispositivi e gli strumenti dello Stato Nazionale?

Qualche passo avanti c'è stato a livello di risposte europee, ma i discorsi, le narrazioni e le soluzioni non sono cambiate. È stata infatti costituita la Guardia Costiera Europea. Basti leggere alcuni dei documenti diffusi dai siti istituzionali europei (qui un esempio <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20160701IPR34480/approvata-la-nuova-guardia-costiera-e-di-frontiera-europea>) per comprendere la scarsità del risultato e la sostanziale reiterazione della narrazione incarnata precedentemente da Frontex. Il problema rimane dunque lo stesso. La sovrapposizione tra controllo del crimine internazionale e gestione delle migrazioni rimane un'assunzione apparentemente incrollabile. La guardia costiera rappresenta una volontà di andare avanti in modo comunitario pur con scarse risorse, ma nella solita direzione securitaria. Se infatti non si costituiscono veri corridoi umanitari e seri e urgenti programmi di salvataggio in mare a livello europeo, se non si superano gli egoismi relativi alle quote e se non si decide a creare la possibilità di un asilo europeo, il fenomeno migratorio continuerà ad essere raccontato e trattato come una minaccia.

1.2 Integrazione e identità

Brubaker (1992) si serve della storia di Francia e Germania per dimostrare come le politiche di integrazione degli anni Novanta fossero il risultato di percorsi storicamente determinati dei due Stati

Nazionali. Francia e Germania rappresentano infatti due casi emblematici: nel primo è stato costituito il dispositivo dello Stato come conseguenza della Rivoluzione Francese, senza (posta in modo grossolano) la preoccupazione di costruire una Nazione, i francesi, identificati sostanzialmente in chiave di appartenenza territoriale; nel secondo il processo si è sviluppato in senso opposto, le etnie tedesche si sono per lungo tempo identificate come tali, idealizzando una sorta di discendenza (ampliando la risonanza di questo processo molto spesso attraverso l'ausilio della letteratura, dell'arte), e solo in seguito sono state contraddistinte da un dispositivo statale che le raccogliesse (la cui degenerazione sarà poi evidente nel nazismo).

Questo punto di partenza appare sostanziale quando si osserva il risultato delle politiche sulla cittadinanza nei due paesi (e le conseguenze che queste hanno sull'integrazione). In Francia è stata creata una condizione di uguaglianza apparente, per cui lo Stato considera tutti i suoi cittadini allo stesso modo, garantendo stessi doveri e stessi diritti, senza voler conoscere la loro identità culturale o religiosa. L'appartenenza territoriale (*ius soli*) diventa l'unico distinguo, per cui è spesso molto difficile individuare processi discriminatori di stampo etnico in atto nel paese, anche a fronte di una forte reticenza nel costruire statistiche con variabili etnico-culturali. In Germania al contrario le politiche di cittadinanza fino agli anni Novanta lasciavano gli stranieri nella condizione di non-cittadini, pur concedendo loro diritti e doveri, in modo più o meno incrementale. L'essere tedeschi infatti non poteva prescindere dalla propria discendenza (*ius sanguinis*) e di conseguenza un immigrato non aveva molte chance di diventare un cittadino tedesco a tutti gli effetti. Oggi la situazione è più ibrida e meno definita, ma la struttura di partenza si riflette ancora in modo decisivo sulle scelte operate in materia di migrazioni.

L'Europa è una costellazione incredibilmente variegata di politiche storicamente caratterizzate. Apro infatti una parentesi sul tema delle statistiche etniche. Proprio per queste differenze sostanziali di approccio, in Europa non esistono decisioni comuni in materia di analisi dei fenomeni discriminatori. Alcuni paesi decidono sostanzialmente di non operare analisi di questo tipo, mentre gli altri, pur conducendo degli studi a riguardo, utilizzano categorie e modelli totalmente opposti che non possono essere comparati. Anche a livello di studio e accademico diventa quindi difficile poter operare degli studi a livello europeo (Jacobs et al. 2009).

Districare e declinare i differenti processi di integrazione (o della chimera dell'integrazione) dovrebbe significare prendere in considerazione concezioni più ampie sull'identità, sulla legittimità di alcune statistiche, sulla volontà o meno di costruire test di cittadinanza: significa creare un continuum potenzialmente infinito di possibilità e non un semplice binomio tra assimilazionismo e multiculturalismo.

Parlare infatti di multiculturalismo o assimilazionismo senza specificazioni ulteriori, non ha infatti grandissima utilità esplicativa e non riesce a fotografare la complessità delle politiche e delle teorie esistenti. Si proverà comunque a delineare un certo sviluppo di questa terminologia.

Nella teoria delle scienze sociali il multiculturalismo emerge negli anni 70 e 80 come critica al concetto classico liberale di cittadinanza e in seguito al cosiddetto non avveramento del "*melting pot*". La critica aveva ampissimo respiro e coinvolgeva non solo minoranze etniche, ma anche altri gruppi considerati subalterni, primo fra tutti, le donne. Il problema dunque aveva carattere strutturale e si operava una critica più ampia al pensiero neutrale liberale *tout court*. Autori come Iris Marion Young, James Tully, Charles Taylor, Veit Bader, Melissa Williams, Judith Butler, Wendy Brown, Joseph Carens, Axel Honneth and Will Kymlicka affermavano che fosse inutile e ingiusto tollerare soluzioni di tipo assimilatorio intese come un adattamento ad un modello di normalità costruito su misura per "l'uomo bianco, normodotato, eterosessuale". Il rifiuto di tale adattamento produceva nell'immediato

processi di esclusione e marginalizzazione (Jansen 2013).

Per Kymlicka il multiculturalismo rappresenta infatti una sorta di terza ondata rivoluzionaria in tema di diritti umani in seguito Seconda Guerra Mondiale. Se la prima rivoluzione viene individuata nei movimenti di decolonizzazione e la seconda in quelli per i diritti civili degli anni Sessanta, la terza si sarebbe palesata nel multiculturalismo, inteso come insieme di battaglie condotte dalle minoranze contro marginalizzazione ed esclusione.

L'assimilazionismo viene dunque criticato sia da un punto di vista di oggettività empirica (il *melting pot* non è accaduto, facciamocene una ragione) sia in considerazione del paradosso morale per cui l'accesso allo spazio pubblico e politico risulta condizionato dalla necessità di una perdita identitaria, in favore di una subordinazione ad una cultura dominante.

Ma l'assimilazionismo, così come il multiculturalismo, porta con sé differenti universi di significato. Per alcuni infatti è inteso come il solo accesso alla vita pubblica, alla possibilità di occupare lo spazio politico, senza dover rinunciare alle proprie provenienze culturali e senza che queste diventino causa di esclusione. Questo tipo di riflessione viene sviluppata da Joppke, Morawska e Brubaker proprio per individuare processi di convergenza, negoziazione, adattamento e differenziazione inevitabili nelle moderne società democratiche e quindi un ritorno "positivo" all'assimilazionismo, in particolare nel contesto Europeo (ibid.)

Il multiculturalismo non è stato certo meno criticato, in particolare a causa della deriva reificante del concetto di cultura. Se il principio fondante è quello di individuare soluzioni per garantire uguali diritti alle diverse minoranze, il risultato è stato spesso di ulteriore stigmatizzazione, producendo una divisione forzata delle diverse comunità (creando una gerarchia tra le stesse, es. minoranze nazionali/minoranze etniche) ed eliminando dal discorso pubblico problemi di disuguaglianza economica e sociale. Addirittura secondo alcuni le politiche multiculturali portate al loro estremo non avrebbero permesso di individuare i crescenti processi di radicalizzazione in società come quella britannica (Brandon, Vidino 2012), inibendo la capacità di individuare derive estremiste e favorendone invece lo sviluppo.

La critica degli anni Novanta al multiculturalismo (sul piano teorico) e poi ancora un certo ritorno all'assimilazionismo nel terzo millennio (sul piano delle politiche), hanno generato un dibattito politico denso e per cui possono essere individuate delle generiche posizioni, di seguito brevemente descritte.

Il riemergere di movimenti politici populistici di estrema destra degli anni Novanta, come nel caso del danese "Partito del Popolo" ha corrisposto allo sviluppo di una nuova connotazione di multiculturalismo, ovvero come la possibilità di accettare tutte le declinazioni culturali in modo però esclusivo ed escludente, producendo un rinnovato razzismo culturale (Wright, 1998), quello che in Francia veniva descritto dall'ambiguo "*droit à la différence*". La reificazione della cultura trova in queste narrazioni la sua più accentuata degenerazione.

Lo stesso centro-sinistra inizia prendere posizioni critiche verso il multiculturalismo per ragioni comprensibilmente diverse, non avendo questo sistema garantito un miglioramento effettivo nella vita delle minoranze e fallendo nel superamento dell'esclusione politica e sociale; viene per questo utilizzato più spesso il termine "post-multiculturalismo" per indicare tutte quelle soluzioni contrarie sia a politiche radicalmente assimilazioniste, sia a quelle distorte derivate dal multiculturalismo.

Le sinistre più radicali, rappresentate da intellettuali come Zizek, rinforzano la loro già iniziale critica al multiculturalismo come il mezzo ostracizzante della capacità trasformativa dei movimenti politici

subalterni, non consentendo una critica più ampia allo Stato Nazione capitalista (Kymlicka 2010) e di fatto permettendo il mantenimento di uno status quo inegualitario.

Per un approfondimento più puntuale sarebbe necessario andare a scavare nel percorso storicamente determinato dei singoli stati europei e cercare di ricollocare la loro posizione rispetto il dibattito teorico e politico più generale. La proliferazione di definizioni del vocabolario tradizionale legato all'integrazione non aiuta certo nell'intento di fare chiarezza sullo sviluppo di tale fenomeno. Se da una parte quindi appare essenziale un'operazione di generalizzazione delle diverse posizioni, dall'altra si individua la necessità di costruire nuove categorie, in relazione alla complessità reale dei differenti contesti.

7. Conclusioni

Cerchiamo di tirare le fila di questa analisi che abbiamo condotto. Contestualizzando la problematica dei flussi migratori sul piano globale, possiamo affermare che la loro origine è individuabile essenzialmente nelle guerre, nelle disuguaglianze economiche e nelle emergenze ambientali. Abbiamo visto dove corre la linea dei conflitti e dell'instabilità politica in Africa, Medio Oriente, fino al confine con l'India. Il contesto geopolitico multipolare di anarchia internazionale amplifica quelle che spesso nascono come dispute regionali trasformandole in un teatro di scontro tra le potenze che stanno aggravando la situazione di aree già fortemente in crisi. Eyal Weizman nel libro "The conflict shoreline", ha ricostruito questo filo rosso, riuscendo a dimostrare che queste zone non hanno in comune solo una risorsa naturale chiave come il petrolio, ma risultano anche colpite da un avanzato processo di desertificazione. Dove l'Occidente si impegna in "conflitti asimmetrici" spesso cadono a malapena 200 millimetri di pioggia l'anno. Da dove si combatte per "l'oro nero" spesso si fugge anche dalle carestie e dalla crisi economica⁴⁶. Questo significa che, se da un punto di vista giuridico ideale sembra sensato fare una distinzione tra "profugo", "migrante economico" e "migrante irregolare", nella realtà la situazione è decisamente più complessa. In questo scenario l'Europa non svolge alcun ruolo di rilievo. Il fatto di non procedere in una messa in comune delle politiche di asilo e di immigrazione, di non aver un'unica voce in politica estera preferendo, invece, un approccio securitario intergovernativo fondato sull'esternalizzazione delle politiche migratorie, ci sta condannando come civiltà. Stiamo perdendo quello che secoli di storia ci avevano insegnato: la difesa dei diritti umani e la tutela dell'individuo, l'istituzionalizzazione dei conflitti e la responsabilità delle scelte politiche attraverso la democrazia. Ma non parliamo solo di valori, oggi l'Unione europea non si è ancora ripresa da una forte crisi economica e rischia di essere vittima di sé stessa nell'incapacità di gestire in modo efficace i flussi migratori, parafrasando Toynbee, è una civiltà in crisi perché non riesce a rispondere alla spinta del suo "proletariato interno e del proletariato esterno"⁴⁷ generato e posto in moto anche dai meccanismi della globalizzazione. Non possiamo più ignorare la disparità di ricchezza a livello mondiale: nonostante sia riportato costantemente dai nostri sistemi di informazione, migliaia di persone continuano a morire solo per arrivare dalla parte "giusta" del mondo. La nostra. Come sta affrontando la leadership che governa il nostro continente questo declino relativo che ci avvicina a quella che pare evidentemente una barbarie? Dalle conclusioni di ogni singolo capitolo di questo documento la risposta è evidente: in modo miope e insufficiente. Non voglio soffermarmi sulla recente resa all'immobilismo da parte dei capi di stato a Bratislava⁴⁸ ma vorrei invitarvi a riflettere sul fatto che ogni road map che viene rilanciata sul processo di integrazione ormai riesce ad essere solo peggiore della precedente. Se guardiamo questa tendenza al ribasso dal 2012 ad oggi, possiamo

⁴⁶ La *linea dell'aridità* è citata anche su Internazionale, nell'articolo di Klein sulla *Resistenza climatica*, n.1169, 2 settembre 2016.

⁴⁷ "Impoverimento spirituale" e "impoverimento materiale" sarebbero i fattori costitutivi del proletariato, afferma Toynbee "il vero marchio del proletario non è la povertà né la nascita umile ma la convinzione - il risentimento che questa convinzione ispira - di essere diseredato dal suo posto ancestrale nella società". Vedi la voce *proletariato* in Enciclopedia Treccani.

⁴⁸ P. V. Dastoli, *Dopo Bratislava*, Eurobull: <http://www.eurobull.it/dopo-bratislava>

tranquillamente affermare con le parole di Spinelli e della sua citazione del "Vecchio e il Mare"⁴⁹, che stanno scarnificando il nostro futuro in proposte sempre più pavidie ed evanescenti. La Commissione europea è essenzialmente bloccata da un bilancio inadeguato, che non ha le capacità minime di "allocazione, redistribuzione e stabilizzazione" (Mc Graw Hill); mentre il Parlamento europeo sta pericolosamente perdendo l'appuntamento con la storia rimandando o coprendo di emendamenti nelle commissioni i rapporti Bresso-Brock, Verhofstadt e Böge-Bères. Eppure le soluzioni a questo *impasse* sarebbero davvero a portata di mano. *Abbiamo già parlato del "principio di solidarietà" contenuto nell'art. 80 TFUE, in base al quale, le politiche d'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Invece ci limitiamo a esternalizzare i costi dei flussi, incapaci di far funzionare una redistribuzione minima delle quote dei migranti e a offrire raccomandazioni generiche sul quadro dell'integrazione. Abbiamo visto le numerose proposte del rapporto Bresso-Brock: l'aumento dell'efficienza nel processo decisionale e di gestione delle crisi, come l'ampliamento della votazione a maggioranza qualificata per i settori di politica estera ed il richiamo ad una politica di difesa e di asilo e immigrazione comuni, una maggiore trasparenza decisionale che deve essere comunitaria e non intergovernativa, uno snellimento nell'utilizzo del budget europeo ed una sempre maggiore integrazione finanziaria, oltre che un fondamentale richiamo a rispettare i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali all'interno di un contesto di rafforzamento a livello comunitario del controllo delle frontiere. Ma preferiamo bloccare il dibattito per paura delle prossime scadenze elettorali, invece di rilanciare proposte concrete in risposta agli attacchi di populistici e nazionalisti. È poi evidente che non ci si possa più limitare a riallocare fondi per avere l'illusione di avere un margine di spesa per lo sviluppo nei paesi terzi! In questo la proposta del Governo italiano è innovativa, chiedendo anche euro Bond per il finanziamento di progetti legati al migration compact ma il rischio è di creare dei nuovi salvadanai senza sapere bene come riempirli: Si avverte in ogni caso la mancanza di qualcuno che avvii un discorso serio e strutturato su un processo riformatore a livello istituzionale europeo, che trasferisca in maniera definitiva determinate competenze e che eviti le impasse derivanti da soluzioni ad hoc dettate da situazioni emergenziali. Occorre sempre tenere in considerazione la complessità del fenomeno migratorio, superando questo paradigma securitario, per cui si "appalta" ad agenzie intergovernative tecniche quello che è un tema politico. La stessa Guardia Costiera Europea non è un vero passo avanti. Basti leggere alcuni dei documenti diffusi dai siti istituzionali europei⁵⁰ per comprendere la scarsità del risultato e la sostanziale reiterazione della narrazione incarnata precedentemente da Frontex. Il problema rimane dunque lo stesso. La sovrapposizione tra controllo del crimine internazionale e gestione delle migrazioni rimane un'assunzione apparentemente incrollabile. La guardia costiera rappresenta una volontà di andare avanti in modo comunitario pur con scarse risorse, ma nella solita direzione securitaria. Se infatti non si costituiscono veri corridoi umanitari e seri e urgenti programmi di salvataggio in mare a livello europeo, se non si superano gli egoismi relativi alle quote e se non si decide a creare la possibilità di un asilo europeo, il fenomeno migratorio continuerà ad essere raccontato e trattato come una minaccia. Concludendo, in piena crisi dello stato nazionale, se non siamo in grado di sviluppare delle istituzioni che possano fare la differenza, come possiamo trovare la quadra tra gestione dei flussi migratori e individuazione di soluzioni che superino gli estremi di multiculturalismo e assimilazionismo? Per portare un esempio concreto, persino nello stesso Belgio la situazione è così schizofrenica che convivono due politiche distinte portate avanti nella zona fiamminga e in quella vallona. Dobbiamo fare molto di più. La cittadinanza europea potrebbe essere davvero un nuovo collante sociale sovranazionale che possa superare il "deserto postideologico" teorizzato da Žižek. Un nuovo modello di comunità di destino, "unita nella diversità".*

Purtroppo la realtà è che siamo ancora lontani da questo traguardo.

⁴⁹ Discorso al Parlamento europeo del 14 settembre 1983.

⁵⁰ Esempio di articolo citato da Alese: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20160701IPR34480/approvata-la-nuova-guardia-costiera-e-di-frontiera-europea>

Bibliografia sulla riflessione teorica riguardo migrazione e integrazione

Bauman Z. (2004), *Europe, An Unfinished Adventure*, Polity Press, Cambridge

Bommes M., Sciortino G. (2011), *Irregular migration as a structural phenomenon*, in Bommes M., Sciortino G. (a cura di), *Foggy Social Structures, Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*, IMISCOE Research, Amsterdam University Press, Amsterdam

Brandon J., Vidino L. (2012), *Countering Radicalization in Europe*, International Centre for the Study of Radicalisation, King's College London

Brubaker R. (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge

Brubaker R. (2001), *The Return of Assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and US*, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24 No. 4, July, Taylor and Francis, pp. 531-548

Dauvergne, C. (2008), *Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge University Press, Cambridge

Geiger M., Pécoud A. (2010), *The Politics of International Migration Management*, in Geiger, M. Pécoud, A. (a cura di), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, New York

Jacobs et al. (2009), *The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe*, *Int. Migration & Integration*, 10:67–88

Jansen Y. (2013), *Secularism, Assimilation and the Crisis of Multiculturalism*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Kasperek B. (2010), *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*, in Geiger M., Pécoud A. (a cura di), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, New York

Kymlicka W. (2010), *The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies*, *International Social Science Journal*, Vol. 61, Issue 199 March, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 97-112

Mezzadra S., Neilson B. (2014), *Confini e Frontiere, La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Il Mulino, Bologna

Santoro E. (2006), 'Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni', *Diritto e questioni pubbliche*, Vol. 6

Sayad A. (2002), *La doppia assenza*, Cortina Raffaello, Milano

Wright S. (1998), *The politicization of culture*, Royal Anthropological Institute
<http://lucy.ukc.ac.uk/rai/AnthToday/wright.html>

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20160701IPR34480/approvata-la-nuova-guardia-costiera-e-di-frontiera-europea>