

## **L'UNIONE EUROPEA E LA SFIDA DEL PROCESSO MIGRATORIO**

### **(Sergio Pistone)**

Il grande processo migratorio dai paesi terzi verso l'Europa a cui stiamo assistendo rappresenta una sfida di importanza vitale per l'Unione Europea (UE), che (assieme all'esigenza di un governo dell'economia europea e della capacità di agire internazionale dell'UE) rimanda alla necessità improrogabile di costruire una vera federazione europea.

Per cogliere la gravità della sfida, gli aspetti fondamentali da sottolineare sono tre.

Anzitutto stiamo assistendo ad una catastrofe umanitaria, le cui manifestazioni più evidenti sono: le migliaia di morti (molti dei quali donne e bambini) nell'attraversamento del Mediterraneo o nei percorsi su camion in condizioni estreme; il trattamento inumano (ed economicamente costoso) imposto dalla criminalità internazionale che continua a gestire impunita le "rotte della speranza"; il trattamento indegno cui sono soggetti coloro che cercano di attraversare le frontiere dell'UE fra gli stati europei; le insopportabilmente lunghe permanenze in centri di raccolta privi di adeguate condizioni di soggiorno. In sostanza vengono violati sistematicamente i fondamentali diritti umani che l'UE si è impegnata (nei Trattati e nella Carta di diritti fondamentali) a rispettare al suo interno e a promuovere al suo esterno (in particolare nelle regioni confinanti).

Oltre alla catastrofe umanitaria, l'attuale processo migratorio sta producendo una estremamente preoccupante crisi nei rapporti fra i paesi dell'UE. Fra gli aspetti più evidenti di questa crisi vanno menzionati in particolare: il fatto che i paesi in prima linea di fronte ai flussi migratori (in particolare l'Italia, la Grecia e Malta) non siano (o non si sentano) adeguatamente sostenuti dagli altri stati membri dell'UE e dall'UE nel suo complesso, il che alimenta polemiche a sfondo nazionalistico; la resistenza di alcuni stati membri ad accettare il principio della distribuzione dei migranti e in particolare dei profughi in termini solidali e cioè in proporzione alle proprie dimensioni demografiche e alle capacità economiche – e anche qui emergono contrasti sempre più astiosi di natura nazionalistica; la messa in discussione del principio della libera circolazione delle persone all'interno dell'UE sancito dai trattati( e in particolare da quello di Schengen) in conseguenza del ripristino più o meno formale dei controlli alle frontiere interne e addirittura della costruzione di nuovi muri. In sostanza l'incapacità di affrontare in modo adeguato e solidale il flusso migratorio sta provocando un arretramento rispetto ad acquisizioni fondamentali del processo di integrazione europea e un pericolosissimo riemergere di contrapposizioni nazionalistiche.

Al di là di questi due aspetti, c'è un terzo aspetto della sfida legata al flusso migratorio che è il più complesso e problematico. Si tratta della quantità di migranti che sta diventando insostenibile. A questo riguardo va anzitutto chiarito che l'esistenza di un consistente e durevole flusso di emigranti verso l'Europa è un dato oggettivo e sostanzialmente fisiologico. Ciò è legato a due fattori. Da una parte, la globalizzazione, che significa il libero movimento dei capitali, delle merci, delle informazioni su scala mondiale, non può non essere accompagnata dal movimento delle persone in conseguenza degli squilibri nello sviluppo economico, i quali sono destinati a una lunga durata anche se si attuerà (e ciò è indispensabile) una seria politica globale diretta al loro superamento. Dall'altra parte (e questo fattore è ancora più importante rispetto al flusso migratorio fisiologico), l'Europa a causa del suo strutturale declino demografico e, quindi, dell'invecchiamento della sua popolazione ha un bisogno vitale dei migranti per sostenere la sua vitalità economica e il suo avanzato sistema di assistenza sociale. Per dare un'idea ricordo che il fabbisogno annuale di emigranti è, secondo calcoli sommari, di almeno due milioni per l'Europa nel suo complesso.

Ciò detto, la drammatica emergenza degli ultimi anni è rappresentata dal fatto che le dimensioni del flusso migratorio stanno diventando sempre più insostenibili, per cui sempre più spesso si ricorre all'immagine dell'emigrazione biblica. Ciò è legato alla strutturale instabilità del Medio Oriente e dell'Africa, le cui manifestazioni più evidenti sono le guerre civili, i conflitti etnico-religiosi, gli stati falliti, i sistemi politici autoritari o dittatoriali, i livelli altissimi di povertà e di disoccupazione, e tutto ciò in un contesto di forte sviluppo demografico. All'instabilità delle regioni a est e a sud del Mediterraneo si aggiunge un ulteriore fattore destinato a incrementare in modo crescente e a tempi più lunghi l'ondata migratoria verso l'UE. Mi riferisco in particolare allo sviluppo demografico dell'Africa, che oggi ha una popolazione di un miliardo e 100 milioni di individui e che secondo l'ONU nel 2050 saranno raddoppiati. Si tratta di un numero troppo grande rispetto alla capacità di sviluppo di questo continente in mancanza di un grandioso aiuto allo sviluppo da parte dei paesi più ricchi e avanzati. Questo fattore (integrato dalle conseguenze dei cambiamenti climatici in termini di desertificazione e carenze di acqua di produzione alimentare) è chiaramente destinato a forzare l'emigrazione di centinaia di milioni di persone.

-----

Le dimensioni insostenibili del flusso migratorio verso l'Europa a cui assistiamo e che tendono ad accentuarsi, va ora sottolineato, producono situazioni estremamente preoccupanti per l'Europa verso cui si emigra, ma anche per i paesi da cui si emigra o meglio si fugge.

Per quanto riguarda i paesi di immigrazione, vanno segnalati in particolare: i problemi di ordine pubblico dovuti all'aumento della criminalità e alla formazione di ghetti etnici nella città con la prospettiva di una estensione in dimensioni non più controllabili della sfera di illegalità di massa legata ai fenomeni mafiosi; le crescenti tensioni sociali dovute all'innesto nelle comunità storiche di nuova popolazione (caratterizzata da povertà, abitudini private, credenze religiose, comportamenti sociali molto diversi), all'impatto sulle strutture di assistenza sociale e all'abbandono di quartieri implicante la rottura di relazioni sociali comunitarie; la crescente reazione nei confronti degli immigrati che alimenta la forza elettorale di movimenti politici xenofobi e populistici e che rischia di mettere in discussione il nostro sistema democratico e di tutela dei diritti umani.

Per quanto riguarda i paesi da cui si emigra deve essere sottolineato che i flussi migratori eccessivi si traducono in una perdita delle risorse umane più dinamiche e producono un impoverimento ed uno sconvolgimento delle società coinvolte con conseguenze destinate alla lunga a diventare irreparabili.

Sulla base di quanto detto credo che sia chiaro che il flusso migratorio verso l'Europa rappresenta una sfida di enormi dimensioni e di estrema complessità. Essa deve trovare una risposta in un grande disegno di governo dell'emigrazione capace di affrontarla nella sua globalità. E va sottolineato che, nella misura in cui emergerà con chiarezza e verrà portato avanti con determinazione questo disegno, anche se i suoi risultati richiederanno un grandissimo impegno e una grandissima pazienza (si dovranno mobilitare risorse paragonabili a quelle che sono state necessarie per affrontare la questione operaia), diminuiranno in modo deciso le preoccupazioni sempre più diffuse relative alla sicurezza e all'identità che oggi stanno suscitando nei cittadini europei fughe pericolosissime nell'irrazionalità.

Vediamo dunque gli aspetti essenziali di un valido governo dell'immigrazione.

-----

Una componente fondamentale è rappresentata da una seria politica di integrazione degli immigrati che già sono presenti e di quelli che verranno ancora (ma che dovranno diminuire per tornare a dimensioni sostenibili). L'integrazione degli immigrati significa trasformarli in cittadini

con pienezza di diritti e di doveri: lavoro, casa, scuola, salvaguardia delle identità culturali e religiose, accettazione leale dei principi politico-costituzionali e dei diritti umani fondamentali (tra cui in particolare la non discriminazione delle donne) che caratterizzano le nostre società democratiche. Si tratta di un impegno grandioso e di lunga lena a cui devono essere dedicate eccezionali risorse economiche ed etico-politiche. In questo quadro rientrano: la costituzione di una Agenzia del lavoro (articolata dal livello sopranazionale a quello locale) per l'inserimento nelle attività lavorative legali o in attività di formazione sia dei cittadini sia degli immigrati; la fine della discriminazione (ai sensi della Carta europea dei diritti fondamentali) esercitata nei confronti degli immigrati regolari che lavorano e contribuiscono alla produzione del Pil, pagano imposte e contributi, rispettano le leggi, ma sono attualmente esclusi dalla partecipazione politica e quindi dal diritto di concorrere alla formazione delle leggi che sono chiamati a osservare; l'introduzione di una cittadinanza europea fondata sulla residenza collegata al prestamento di un giuramento di fedeltà ad una "Carta dei diritti e dei doveri dei rifugiati e degli immigrati"; il servizio civile obbligatorio per i cittadini europei e per gli immigrati e l'incoraggiamento alla partecipazione volontaria al servizio civile dopo la fase obbligatoria.

Va sottolineato che i costi economici ed etico-politici connessi con la politica di reale integrazione degli immigrati sono nettamente inferiori ai vantaggi conseguibili in termini di sicurezza e di proficua convivenza. Deve essere chiaro in particolare che questa politica è la via maestra per scongiurare l'affermarsi nelle città dei ghetti etnici con le loro gravissime implicazioni in termini di insicurezza e di illegalità.

L'altra componente fondamentale di un valido ed adeguato governo dell'emigrazione è costituita dall'affrontare seriamente i problemi che spingono alla fuga in massa e caotica dalle regioni di provenienza degli emigranti. Si tratta chiaramente da parte dei paesi più avanzati (e quindi dell'Europa) di impegnarsi a fondo per superare le ingiustizie clamorose di una globalizzazione economica che rende universale l'interdipendenza e facilita la mobilità, ma nello stesso tempo produce enormi squilibri. E si tratta altresì di affrontare con determinazione l'instabilità cronica di intere regioni (Medio Oriente e Africa) e il degrado ecologico che spingono immense masse di esseri umani disperati ad abbandonare le loro terre per una esigenza elementare di sopravvivenza.

Il criterio ispiratore di una valida politica per governare la spinta a emigrare è quello del Piano Marshall. Si tratta del grandioso piano di aiuti che gli americani, dopo aver sconfitto il nazifascismo nella seconda guerra mondiale, hanno attuato per ricostruire l'Europa e che ha fornito l'impulso decisivo al processo di pacificazione, democratizzazione e unificazione del nostro continente. Questo processo ha trasformato una regione strutturalmente bellicosa e complessivamente arretrata dal punto di vista politico-democratico nella regione più prospera, pacifica e democratica del mondo (e che pertanto è diventata da zona di emigrazione zona di immigrazione).

In concreto la logica del Piano Marshall significa che le regioni più forti, più ricche e più democratiche devono, nel loro interesse profondo, impegnare in modo congiunto grandi risorse economiche e di sicurezza diretta allo sviluppo ecologicamente sostenibile, alla democratizzazione e alla stabilizzazione delle aree arretrate. L'Europa deve in particolare impegnarsi per la stabilizzazione e lo sviluppo del Medio Oriente e dell'Africa da cui proviene fundamentalmente il grosso dell'immigrazione verso il nostro continente. Solo in questo modo si potrà giungere a una situazione di equilibrio in cui l'emigrazione diventerà un fenomeno fisiologico e non più uno sconvolgimento foriero di catastrofi. E quanto più questo impegno diventerà serio ed efficace,

tanto più diventerà gestibile la lotta, che altrimenti resterà di fatto impotente, contro l'immigrazione illegale e la criminalità organizzata che la sfrutta.

-----

Se questi sono gli aspetti essenziali di un valido disegno di governo dell'emigrazione, si può ben capire che la sua attuazione richiede un'UE più unita e capace di agire e che assuma quindi nelle sue mani la risposta alla sfida dell'emigrazione. L'insostituibilità dell'impegno europeo può essere puntualizzato nei seguenti termini.

- Il quadro di un'UE più unita (che deve anche lavorare per un decisivo rafforzamento della capacità di azione dell'ONU e in generale delle organizzazioni internazionali globali) è indispensabile per una politica diretta al superamento degli squilibri globali economici, ecologici, sul piano della sicurezza e della stabilità, che sono all'origine della sfida dell'emigrazione.
- La politica dell'accoglimento (richieste di asilo, emigrazione fisiologica, integrazione degli immigrati, diritto di voto) e la lotta contro l'immigrazione clandestina devono essere pienamente unificate a livello europeo (anche con una vera polizia europea di frontiera) per evidenti ragioni di efficienza, per evitare disparità di trattamento che sono fonti di contenziosi e conflittualità fra gli stati membri, per dare un sostegno agli stati membri più deboli e più esposti, nei quali altrimenti tendono ad affermarsi scelte in contrasto con i diritti umani e comunque tendenti ad esasperare i problemi.
- Il progresso economico-sociale, che solo un'UE che rafforzi la sua integrazione (completando l'unione monetaria e il mercato unico con un governo economico europeo solidale e democraticamente controllato dai cittadini europei) potrà garantire, renderà disponibili risorse ben maggiori di quelle attuali da dedicare alla politica di integrazione degli immigrati.
- Il passaggio dalla attuale inefficiente politica estera, di sicurezza e di difesa comune europea a una politica unica in questi settori (diplomazia europea che assorba le diplomazie nazionali, esercito unico al posto degli eserciti nazionali, unificazione delle politiche nazionali di aiuto allo sviluppo e di aiuto alimentare) renderà effettivamente possibili le missioni estremamente impegnative di stabilizzazione del Medio Oriente e dell'Africa anche perché i risparmi derivanti dall'unificazione militare e diplomatica libereranno grandi risorse da dedicare alla cooperazione, allo sviluppo e alla stabilizzazione delle aree di crisi diffuse nel mondo e in particolare ai confini dell'UE.
- Il rafforzamento dell'unificazione europea è la base di una rinascita politica, della possibilità quindi di trovare il consenso per grandi disegni orientati all'interesse generale – tra questi appunto il governo dell'emigrazione – superando l'attuale crisi della politica democratica che è legata al carattere incompiuto del processo di integrazione europea. Esso manca in effetti di efficienza, a causa di veti nazionali (regola dell'unanimità) che ostacolano le decisioni europee, e di piena democraticità, perché gli organi sopranazionali non sono sottoposti a un controllo adeguato dei cittadini europei.

L'impegno per far emergere una risposta adeguata alla sfida dell'emigrazione coincide in definitiva con l'impegno per un'Europa pienamente federale.