

# Un'iniziativa costituente per una politica europea delle migrazioni

*Documento di lavoro per il Congresso del MFE a cura del Gruppo di lavoro sulle politiche migratorie nominato dal CC.*

## Premessa

Da anni i governi nazionali e l'UE affrontano la questione migratoria con due approcci, entrambi errati.

Il primo sta nel considerare le migrazioni come un'*emergenza*, anziché un fenomeno strutturale, derivante, in ultima istanza, dalla drammatica e diseguale distribuzione del potere e della ricchezza nel mondo.

Il secondo sta nella *persistente centralità dei governi nazionali* nella gestione del fenomeno migratorio e della frontiera esterna dell'Unione (frutto dell'anacronistico e ideologico concetto di sovranità nazionale esclusiva), con il ricorso al metodo intergovernativo nella gestione di sfide di dimensione continentale e globale. Ciò impedisce l'affermazione dell'*interesse generale* dell'Unione e, di conseguenza, la capacità di predisporre un serio piano europeo per le migrazioni.

Per risolvere queste contraddizioni è necessario un cambio di passo immediato e, in prospettiva, una riforma dei Trattati. È in questa ottica – ora che la riforma dei Trattati è finalmente all'ordine del giorno, grazie soprattutto alla possibilità che si avvii la Conferenza sul futuro dell'Europa – che anche le proposte sulla politica migratoria europea devono essere inquadrate.

Intanto, il nuovo quadro politico creato dall'esito delle elezioni europee consente di definire e proporre, fin da subito, una strategia di legislatura per una reale politica migratoria comune utile anche alla formazione di una maggioranza a sostegno delle riforme istituzionali necessarie per perseguirla in modo efficace, analogamente a quanto avvenne con l'iniziativa Spinelli del Coccodrillo.

## Considerazioni

- 1) La presenza di ampi movimenti di popolazione verso le aree di maggiore sviluppo, alla ricerca di migliori prospettive di vita, è da porre in relazione, oltre che con le profonde divaricazioni economiche e sociali tra diverse regioni nel mondo, con le guerre e i conflitti, con la crescita demografica degli ultimi decenni in molti paesi adesso di emigrazione, con frequenti situazioni di malgoverno - autoritario e corrotto - e, sempre più, con il degrado delle condizioni ambientali nelle aree più a rischio. Il fenomeno migratorio presenta, dunque, caratteri strutturali e costituisce una questione sociale destinata ad avere un impatto determinante nel secolo XXI.

Come la questione ambientale, anche il fenomeno migratorio conferma la tendenza alla formazione di una società mondiale che si confronta con la sfida di integrarsi socialmente e culturalmente: entrambi ci aiutano a capire che le profonde contraddizioni del presente ordine politico globale mettono in luce la necessità dell'avvio delle prime forme di unità mondiale per il controllo democratico di tali processi.

- 2) Da sempre l'Europa è stata un crocevia di popoli. In particolare, negli ultimi decenni, l'Unione Europea (UE) è stata meta di immigrazione economica per molti cittadini asiatici, africani e latino-americani, evidenziando un'elevata capacità di assorbimento: al 1° gennaio 2017 i cittadini dei paesi terzi residenti nell'Unione erano 36,9 milioni e, in molti casi, i migranti hanno assunto la cittadinanza del paese di residenza, diventando cittadini europei. Non si può tuttavia trascurare che il mercato del lavoro è in rapida trasformazione a causa dell'inesorabile avanzamento del progresso tecnologico, come pure a seguito della delocalizzazione indotta dalla globalizzazione dell'economia. Ciò non può non avere conseguenze sulla sua capacità di assorbimento di lavoratori. Si riscontra altresì anche nell'Unione l'emigrazione di giovani in seno all'UE e verso altri continenti alla ricerca di migliori prospettive di vita ("fuga dei cervelli") a conferma della crisi anche di alcune aree altamente industrializzate.

Nella metà del presente decennio, in Europa si è assistito all'arrivo di numerosi profughi provenienti da tre aree di vicinato (Ucraina, Medio Oriente e Africa) a causa di guerre, terrorismo, dittature locali. A costoro si aggiungono milioni di persone a rischio di sopravvivenza provenienti dal Sahel colpito dal cambiamento climatico, considerate, prevalentemente, migranti economici irregolari.

L'accoglienza dei rifugiati è invece garantita dalla Convenzione di Ginevra 1951. Il loro arrivo può essere limitato innanzitutto mediante una politica europea ed internazionale (anche in ambito ONU) di stabilizzazione politica delle aree di provenienza ma il fenomeno (in particolare le cosiddette migrazioni economiche) è ancora regolato, prevalentemente da politiche di immigrazione nazionali o intergovernative. Le migrazioni economiche, invece, possono essere meglio affrontate e gestite se contestualmente si avviano politiche di sviluppo nei territori di origine sostenute dall'esterno (vedi la cooperazione allo sviluppo).

- 3) La politica migratoria, infatti, anche se viene considerata dal Trattato di Lisbona una politica comunitaria concorrente, di fatto è ancora gestita dagli Stati membri dell'Unione in particolare in materia di distribuzione europea dei profughi in arrivo, addossando agli Stati membri più esposti l'onere di processare tutte le richieste di protezione internazionale (Regolamento di Dublino III e art. 79.5 del TFUE). Ciò pone all'ordine del giorno la questione di un nuovo approccio politico complessivo, volto a definire una chiara ed efficace politica europea dell'immigrazione, approccio possibile già con misure adottabili nel breve termine e con una successiva riforma dei Trattati che attribuisca in maniera non aggirabile ad istituzioni e norme europee le scelte politiche di tipo strategico in materia di immigrazione. Il Parlamento Europeo ha infatti approvato a maggioranza, nel novembre 2017, una proposta di riforma del Regolamento di Dublino per superare i maggiori limiti del sistema attualmente in vigore (tra i quali spicca

l'obbligo di richiesta di asilo nel primo paese di arrivo), mai realmente discussa in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dell'Unione europea. Questo avvenimento rivela l'insostenibile disequilibrio tra il Parlamento europeo, capace di elaborare un accordo ambizioso di riforma frutto di un lungo dialogo inquadrato all'interno di meccanismi democratici, e il Consiglio europeo, che ha bloccato la discussione di tale proposta fuori le porte chiuse dei suoi incontri

- 4) Non si può gestire una seria politica migratoria europea se non s'instaura, innanzitutto, un rapporto positivo con i paesi africani. È necessario un progetto di partenariato euro-africano, basato sui principi dello sviluppo dell'unità africana (elemento essenziale per eliminare le guerre e i conflitti interni a quel continente) e della sostenibilità ambientale.
- 5) L'Unione europea ha bisogno di elaborare un nuovo modello d'integrazione che non sia né 'ghetto' (modello inglese), né 'assimilazione' (modello francese). L'incrocio tra culture, storie e tradizioni diverse può funzionare solo se le differenze non vengono né cristallizzate né cancellate, ma liberamente confrontate nel quadro di un ordine politico multinazionale e multilivello che sappia tradurre concretamente il principio europeo dell'*unità nella diversità*. È questo che ha creato nel passato la 'cultura europea', come risultato di culture diverse, ma non esclusive. Ed è su questo principio che si può lavorare per costruire una comunità di destino continentale e globale, necessaria per avviare il processo di unificazione politico dell'umanità.

## Proposte

- I. La creazione di un'Agenzia (**Europe for Africa**), co-partecipata da Unione Europea e Unione Africana (o almeno una parte significativa di questa) valorizzerebbe la politica di cooperazione allo sviluppo, contribuirebbe alla stabilizzazione politico-sociale del continente africano, intervenendo sui fattori di spinta del movimento migratorio e permettendo all'Unione di avere una proiezione internazionale efficace nello scacchiere geopolitico multipolare. Il coinvolgimento dell'Africa nei programmi ambientali europei potrebbe, inoltre, favorire in entrambi i continenti una fase di innovazioni tecnologiche con vantaggio reciproco e mondiale;
- II. A fronte del palese fallimento delle politiche nazionali di gestione dei flussi migratori è giunto il momento di affidare alla Commissione poteri esecutivi esclusivi nella gestione della frontiera esterna dell'Unione. A tal fine occorre:
  - a. rafforzare l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) ed accelerare la realizzazione del Corpo permanente di guardie di frontiera e costiere ed esperti in materia di rimpatrio a cui dovrebbero spettare funzioni di soccorso (anche in mare), di contrasto del contrabbando, dell'immigrazione irregolare (vale a dire che avviene in contrasto con le normative comuni in materia di cui l'U.E. dovrebbe dotarsi), dei traffici illeciti nonché il compito del rimpatrio dei migranti irregolari nei paesi di origine;

- b. operare per una rapida revisione del Regolamento di Dublino III, sulla base del principio che chi entra in un qualsiasi Paese membro entra nell'Unione europea, indicando chiare e vincolanti modalità europee circa l'allocazione dei richiedenti asilo;
  - c. assegnare una competenza esclusiva dell'Unione nell'assistenza ai rifugiati (come avviene in tutti gli Stati federali), anche se gli Stati membri e le autorità locali possono essere chiamati a gestire il diritto di asilo, in aderenza all'art. 6 del Protocollo aggiuntivo del 1967 alla Convenzione di Ginevra 1951 (clausola federale).
- III. Il fenomeno migratorio, innestato in una società europea che è già, nell'ambito di una identità comune, multinazionale e multiculturale, può agevolare un nuovo modello di integrazione, a condizione che ci sia un intervento attivo delle istituzioni europee nel favorire i processi d'inserimento dei migranti nella società. A tal fine occorre:
- a. affermare il principio di una politica concorrente tra UE e Stati membri nella definizione e nell'attuazione dei principi e dei modelli d'inserimento dei migranti
  - b. sottolineare che tale politica concorrente dell'Unione va sviluppata secondo i principi di sussidiarietà, là dove si rende necessario stabilire regole europee comuni nel mercato del lavoro, nel sistema previdenziale e assistenziale, nell'istruzione e nella sanità
  - c. introdurre (come l'esperienza tedesca ha già mostrato per l'inserimento nel sistema produttivo dei rifugiati siriani), un'**Agenzia europea del lavoro** di natura federale, riformando lo **European Asylum Support Office - EASO** - per la progettazione, il coordinamento e il controllo delle politiche d'integrazione da attivare in sede locale, nazionale ed europea;
  - d. rilanciare la proposta del **Servizio civile europeo obbligatorio** per i cittadini europei e i migranti regolarmente residenti per favorire la conoscenza interpersonale e la socialità multiculturale;
  - e. ricordare che un importante fattore d'integrazione politica e sociale è legato al riconoscimento della **cittadinanza**, da attribuire agli immigrati regolarmente residenti dopo un certo numero di anni, secondo regole comuni a livello dell'Unione Europea, ciò consentirà di sviluppare una volontà politica comune con i nativi europei.

Le considerazioni e le proposte di cui sopra sono in gran parte già presenti nel dibattito europeo: nel Parlamento, nelle forze politiche, economiche e sociali, come pure nelle organizzazioni federaliste e dovrebbero entrare a far parte di una proposta di politica migratoria della Commissione e del Pe. Inoltre, dovrebbero essere inquadrati nell'ambito della strategia di riforma dei Trattati, da perseguire nell'auspicata Conferenza per il futuro dell'Europa.