

La sfida dell'immigrazione, l'Europa, l'Italia: una proposta¹

Franco Bassanini

Tra rifugiati e migranti economici, dal 2008 al 2013 approdarono alle coste meridionali dell'Europa 277.000 persone. Nel triennio 2014-2016 ne sono giunti oltre un milione e mezzo. In gran parte dei Paesi europei, la questione migratoria è ormai tra le priorità politiche. A torto o a ragione, alimenta preoccupazione, ansie, allarmi, talvolta reazioni xenofobe. Partiti e movimenti populistici le cavalcano.

Una risposta adeguata alla sfida può essere solo europea. Ma di ciò non c'è ancora, in Europa, adeguata consapevolezza. L'Italia, per molte ragioni, può svolgere un ruolo chiave. Vediamo perché.

Le cause strutturali e congiunturali delle migrazioni verso l'Europa.

Il fenomeno ha – com'è noto – cause congiunturali (di medio periodo), e cause strutturali (di lungo periodo). Alle prime si deve in gran parte il flusso dei rifugiati, alle seconde quello dei migranti economici. Tra le prime, la principale sono i focolai di guerra alimentati dal fondamentalismo islamico (ma non solo) in Medio Oriente, Afghanistan, Africa Subsahariana, Corno d'Africa.

Le cause strutturali sono invece demografiche, economiche e culturali. In estrema sintesi: il PIL pro capite africano è oggi ancora inferiore ai 2.000 dollari annui, quello europeo è superiore ai 29.000 (IMF 2016). L'Africa è in piena esplosione demografica (il subcontinente subsahariano passerà da 960 mil. di abitanti del 2015 a 2.130 mil. nel 2050, secondo stime dell' UN Population Div.); l'Europa invece invecchia (di qui al 2050 perderà 112 milioni di persone in età lavorativa, al netto dei flussi migratori, sempre secondo l'UNPD). In più, grazie a internet e ai moderni mezzi di comunicazione, tra gli africani, a differenza che in passato, è oggi diffusa la

¹ Di prossima pubblicazione in VV.A.A., *Europa, sfida per l'Italia*, a cura di Marta Dassù, Stefano Micossi e Riccardo Perissich, LUISS University Press, Roma 2017.

convinzione che al di là del Mediterraneo ci siano per loro opportunità di lavoro, di benessere e di welfare che mancano ancora nei loro Paesi di nascita.

Proprio il declino demografico della vecchia Europa sembrerebbe aprire la strada ad una soluzione “fisiologica”, da anni suggerita dai demografi, in primis Hervé Le Bras. Integrare nel mercato del lavoro europeo 2/3 milioni di lavoratori extracomunitari all’anno consentirebbe di mantenere invariato il numero degli occupati nella UE e dunque di evitare il rischio di un declino della crescita e della competitività europea e dell’insostenibilità finanziaria del sistema di welfare: una immigrazione netta (inclusi i ricongiungimenti familiari) di 3/4 milioni di persone per anno dovrebbe essere considerata una opportunità, anzi una necessità per il vecchio continente. Da questa constatazione potrebbero trarre legittimazione e consenso le necessarie politiche di integrazione degli immigrati, per quanto ardue e impegnative. E’ noto del resto quanto abbia contribuito l’apporto di importanti flussi migratori al dinamismo dell’economia e della società nordamericane (tra le società leader nel settore tecnologico, sono state fondate da immigrati di prima o seconda generazione Apple, Google, AT&T, IBM, Tesla, Facebook, Oracle, Amazon, Uber, Yahoo, eBay, EMC, Reddit).

I vincoli politici e il problema del consenso democratico

Per quanto solidamente fondata su dati oggettivi, questa conclusione sottovaluta tuttavia altri fattori, che hanno negli ultimi anni profondamente segnato le opinioni e le scelte politiche delle popolazioni europee.

Innanzitutto. Gli effetti *disruptive* della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica (informatica, robotica, biotecnologie), l’impoverimento (reale o percepito) delle classi medie, la crescita di timori e angosce di fronte a minacce non facilmente gestibili (il terrorismo globale, il cambiamento climatico, la competizione delle economie emergenti, il rischio di stagnazione secolare), hanno, come è ben noto, prodotto reazioni di arroccamento, di ripiegamento entro i propri confini, di rifiuto del diverso, di ostilità verso chi è visto come nuovo partecipante a un

banchetto nel quale, per la prima volta, si comincia a pensare che non ce ne sarà per tutti. Non va dimenticato, peraltro, che su molti dei Paesi europei pesa ancora l’eredità della crisi finanziaria (elevati debiti pubblici, alti tassi di disoccupazione, crescita fragile), rendendo credibile il timore di una concorrenza dei migranti nell’accesso a beni scarsi come l’occupazione e i servizi del welfare.

In secondo luogo, l’affermarsi di tendenze fondamentaliste nell’ambito dell’immigrazione islamica e la crisi di storiche esperienze di società multireligiose e multietniche hanno alimentano la richiesta diffusa di una più ferma difesa dell’identità culturale europea, minacciata dalla entità dei nuovi flussi migratori e dalla radicale alternatività di valori e costumi di cui talune componenti di questi flussi sono portatrici.

Da ultimo, ma non per ultimo, i ripetuti attentati compiuti in Europa dalle (o in nome delle) organizzazioni terroristiche islamiche hanno alimentato la convinzione, ancorché al momento priva di evidenze empiriche, che l’immigrazione extracomunitaria possa rappresentare il cavallo di troia per l’ingresso in Europa di gruppi terroristi.

Questi fattori, politici, culturali e psicologici non possono essere ignorati o sottovalutati. Non bastano certo a cancellare le cause strutturali dai quali i flussi migratori traggono origine (e, di fronte ai quali, come insegna la storia dell’immigrazione messicana negli USA, non ci sono frontiere o muri che tengano). Non bastano a azzerare l’indubbia necessità che l’Europa ha dell’apporto di nuova forza lavoro e di nuove energie. Ma richiedono un’adeguata politica di governo dei fenomeni migratori, che ne regoli il volume, ne definisca le regole, ne mitighi i rischi e i potenziali conflitti.

Benché autorevolmente espressa, la convinzione che le frontiere debbano restare totalmente aperte alla libera circolazione delle persone come dei capitali si rivela

un'utopia, suscettibile solo di alimentare derive populiste e perfino xenofobe. Ogni proposta di risposta alla sfida migratoria deve infatti fare i conti con la necessità di raccogliere intorno ad essa il necessario consenso democratico. Una regolazione prudente dei flussi sostenibili e una gestione efficace delle frontiere comuni sono non meno necessarie di adeguate politiche pubbliche di integrazione degli immigrati regolari.

Libertà di circolazione all'interno dell'Unione e gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

L'aver garantito la libera circolazione a tutti i cittadini europei è una grande conquista, ma ha la naturale conseguenza che il governo e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione non rientrino più nella esclusiva competenza nazionale: la correlazione è colta dall'art. 77 TFUE. Col Trattato di Schengen i Paesi dell'Unione europea (o la gran parte tra essi) hanno già rinunciato, mettendolo in comune, all'esercizio di quella porzione di sovranità nazionale che si traduce nel potere di consentire o vietare l'ingresso sul proprio territorio a cittadini di altri Paesi. Gli articoli da 77 a 80 TFUE forniscono la base giuridica per una "politica comune dell'immigrazione", per un "sistema integrato di gestione delle frontiere esterne", per un "sistema europeo comune di asilo", attribuendo importanti poteri a Consiglio e Parlamento. Passi importanti in questa direzione sono stati fatti, dall'istituzione di Frontex fino alla sua trasformazione recente in Guardia di frontiera e Guardia costiera europea (reg. 2016/1624 del 14 settembre 2016). Ma sono rimasti a metà. O, se si preferisce, sono ormai inadeguati rispetto alla dimensione e alla complessità del fenomeno. E sono ben lungi dall'implementare quel *Global approach to migration*, che dovrebbe rappresentare la risposta a questa sfida.

Occorre che tutte la filiera delle politiche necessarie alla regolazione e al governo dei flussi migratori, compresi i necessari strumenti di gestione, sia attribuita a istituzioni e strutture europee, come il Governo italiano ha cominciato a proporre con il *non paper* sul *Migration Compact*: dagli accordi con i Paesi di provenienza dei flussi

migratori, quando possibili, tendenti a creare incentivi per frenare e filtrare le partenze anche promuovendo in loco opportunità di sviluppo e occupazione; fino, all’altro estremo della filiera, ai respingimenti o rimpatri degli immigrati irregolari e di coloro cui è stato negato il diritto di asilo, o, per converso, al coordinamento e al cofinanziamento delle politiche di integrazione dei rifugiati e dei migranti regolari.

Nessuno degli Stati europei, neppure la Germania (lo dimostra il recente accordo con la Turchia) può fare da solo. La capacità e le risorse negoziali europee possono invece ottenere risultati impossibili ai singoli Stati.

La limitazione e il controllo dei flussi migratori

Innanzitutto in termini di controllo e limitazione dei flussi. Emerge qui, ovviamente, la fondamentale distinzione tra rifugiati e migranti economici. Distinzione non sempre netta in fatto, ma chiara in diritto. Diritti dell’uomo, valori umanitari, rispetto del diritto internazionale stanno tutti nel DNA dell’Unione europea; e impongono di riconoscere ai rifugiati il diritto d’asilo (se lo chiedono) o forme di protezione (sussidiaria o umanitaria). L’ingresso dei migranti economici può e deve invece essere disciplinato in funzione della concrete possibilità di accoglienza e integrazione (e delle esigenze dell’economia europea e nazionale).

Ma rileva anche la distinzione tra frontiere terrestri e marine: alla frontiera terrestre il migrante economico privo di visto o di altro titolo di ingresso può essere facilmente respinto (anche se nei fatti è difficile evitare del tutto l’ingresso di clandestini anche via terra), in alto mare l’obbligo di salvare le persone a rischio di naufragio rende impossibile e comunque illegittimo il respingimento (*Corte EDU, Grande Camera, Hirsi Jamaa c. Italia, n.27765/09, 23 febr. 2012*) e rende arduo accertare il diritto all’ingresso prima dell’accesso al territorio dell’Unione.

Che ai rifugiati che ne hanno diritto non possa negarsi l’asilo, non equivale a dire che il loro flusso non possa essere frenato. Ricordo che l’attuale stock di rifugiati nel mondo è stato stimato dall’UNHRC al 2015 in 21,3 milioni; che poco più di metà

viene dai focolai di guerra prossimi alle frontiere meridionali dell'Europa; ma che meno del 20% tra questi ha ottenuto asilo in Europa (meno di 2 milioni a fronte dei 2,7 mil. della sola Giordania e dell'1,5 del piccolo Libano). Accordi con Paesi prossimi a quegli scenari di guerra, reiterando (possibilmente in meglio) il modello dell'accordo UE-Turchia, possono risultare efficaci. Così come il sostegno finanziario e la cooperazione con i Paesi (Libano e Giordania, *in primis*) che già accolgono milioni di rifugiati, ma spesso in condizioni precarie. Se l'Europa non li vuole nelle sue città, può (deve) contribuire a offrir loro condizioni dignitose di vita e possibilmente di formazione e di crescita nei Paesi che li ospitano. Poiché si tratta di azioni (accordi, sostegno finanziario, cooperazione) che producono benefici per l'intera Europa, conviene ovviamente che siano condotte, gestite e finanziate dall'Unione, dotandole di una potenza di fuoco che i singoli Stati non hanno.

Il ruolo dell'Italia.

A maggior ragione questo vale per i migranti economici. Qui l'Italia è in prima fila, poiché la rotta marittima centro-mediterranea è quella preferita per i migranti provenienti dall'Africa.

Il lavoro dell'Italia nel soccorso in mare dei migranti (*Mare Nostrum* e poi *Triton*) è stato largamente apprezzato. L'attività successiva di accoglienza, registrazione, identificazione, valutazione delle richieste di asilo, rimpatri dei non aventi diritto, ha suscitato critiche, riserve, diffidenze, anche se le statistiche dicono che è migliorata nel tempo, salvo che per i rimpatri (difficili da eseguire per tutti).

Alcune di queste critiche sono giustificate, altre sembrano pretestuose, come la presunta facilità nell'accoglimento delle richieste di asilo (nel 2018, il 5% delle richieste è stato accolto, il 58% respinto, con un 36% di protezioni umanitarie). Ma quello che è certo è che un Paese (o due, Italia e Grecia) non possono assumersi l'onere della gestione di flussi così ingenti, che hanno come obiettivo l'intera Europa; e che, per quanto bene essi facciano, non riusciranno mai a vincere la diffidenza di

chi muove dalla radicata convinzione che i Paesi mediterranei siano strutturalmente inefficienti.

La gestione europea delle politiche migratorie e le competenze degli Stati

La Guardia di frontiera e la Guardia costiera europea, finchè dipenderanno da una Agenzia intergovernativa come è Frontex, rappresenteranno una risposta parziale e insufficiente, come ha notato già Daniel Gros. Ma più in generale tutta la filiera delle attività di gestione dei flussi migratori dovrebbe essere affidata a strutture europee, finanziate con risorse europee, gestite da personale europeo.

Mettendo sul piatto tutta la potenza di fuoco dell’Unione (risorse finanziarie, strumenti di cooperazione allo sviluppo, assistenza tecnica e formativa, ecc) si potrebbero fare così passi avanti decisivi in tre direzioni:

- a) accordi tra UE e Paesi di provenienza, intesi a filtrare e regolare i flussi, promuovendo in loco opportunità di sviluppo e occupazione, organizzando canali “sicuri, ordinati, controllati e regolari” di accesso al mercato del lavoro europeo e affidando selezione, formazione e collocamento a una agenzia dell’Unione per i migranti regolari; agli Stati nazionali resterebbe l’esclusiva competenza a valutare i fabbisogni nazionali ex art. 79.5 TFUE, e dunque a stabilire le quote di ingresso di dei migranti economici (ed anche dei rifugiati, nonostante ad essi non si estenda la prescrizione del 79.5, ma in tal caso a fronte di contropartite finanziarie);
- b) accordi di riammissione per rendere fluide le procedure di rimpatrio dei migranti irregolari (come oggi tra Italia e Tunisia);
- c) accordi di “esternalizzazione” dei controlli di frontiera con Paesi nordafricani e mediorientali disponibili a istituire sulle rive meridionali e orientali del Mediterraneo centri di registrazione, identificazione e presentazione delle domande di asilo, cogestiti con personale europeo: col risultato di evitare a tutti (rifugiati e migranti, ammessi o respinti) i rischi e i costi della traversata del Mediterraneo e di

prosciugare il terreno di cultura (di disperazione e di paura) nel quale prosperano i trafficanti di esseri umani.