



Movimento Federalista Europeo

Ufficio del Dibattito

Mediterraneo e Migrazioni

2018 – 1.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di aprile 2018

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Nello scorso mese di febbraio (precisamente il 24 e il 25) la nostra città ha avuto l'onore di ospitare la sessione di lavoro dell'Ufficio Nazionale del Dibattito del Movimento Federalista Europeo dedicata a "Mediterraneo e Migrazioni"

Sono state due intense giornate di lavoro, ospitate dalla bellissima aula magna del Collegio d'Aragona, magistralmente organizzate dal segretario della sezione catanese del Movimento Federalista, Federico La Vattiata, con la collaborazione della nostra cattedra di diritto internazionale.

Pensando di fare cosa gradita ai nostri lettori, pubblichiamo qui di seguito i materiali distribuiti nel corso dei lavori.

La redazione

24 febbraio 2018

Le nuove migrazioni in Europa e nel Mediterraneo

Raimondo Cagiano de Azevedo

L'Europa è sempre stata terra di migrazioni: come origine di flusso di espatrio e come destinazione di persone in cerca di miglior vita. Ed in essa il Mediterraneo è stato centro di molte fasi di civilizzazione proprio come area di movimento e di incrocio di popoli e di persone.

In particolare, il Mediterraneo oggi rappresenta una regione migratoria, al centro della quale si colloca la frontiera di Schengen, la frontiera esterna dell'Unione Europea (Ue), controllata da muri (ad esempio, Ceuta e Melilla, Grecia e Turchia, Bulgaria e Turchia) e dalla necessità di dotarsi di un visto per coloro che desiderano attraversarla. Alcuni paesi europei sono, più di altri, destinazione dei movimenti migratori che si sviluppano nel Mediterraneo: la Germania (7.011.811), il Regno Unito (5.047.653), l'Italia (4.922.085), la Spagna (4.677.059) e la Francia (4.157.478), per numero di residenti stranieri; la Germania (202.815), la Svezia (81.325), l'Italia (64.625), la Francia (64.310), l'Ungheria (42.775) ed il Regno Unito (33.010), per numero di richieste d'asilo, secondo i dati Eurostat del 2014. Attualmente, i richiedenti asilo provengono principalmente da Siria (49%), Afghanistan (21%), Iraq (8%) ed Eritrea (4%).

Le principali rotte migratorie verso l'Ue sono quattro e si concentrano, appunto, quasi tutte in questa regione: la prima è quella del Mediterraneo centrale, che parte dall'Africa settentrionale, in particolare dalla Libia, e viene percorsa dalle persone in fuga dai paesi dell'Africa sub-sahariana e dal Medio Oriente; la seconda è quella del Mediterraneo orientale, che va dalla Turchia verso la Grecia, la Bulgaria e Cipro; la terza è quella del Mediterraneo occidentale, che va dall'Africa settentrionale alla Spagna; ed infine la rotta balcanica, per entrare in Europa dal Kosovo, dall'Afghanistan e dalla Siria.

Dopo il dramma di Lampedusa dell'ottobre 2013, dove 366 migranti hanno perso la vita e dopo molte altre analoghe tragedie, la capacità dell'Ue di prendersi carico in maniera solidale e sostenibile – e dunque nel rispetto dei diritti fondamentali – dei movimenti migratori nel Mediterraneo ha mostrato alcune fragilità. L'Italia, Malta e la Grecia, più di tutti, hanno avvertito la mancanza della solidarietà europea. A seguito dello sconcerto provocato dalla tragedia di Lampedusa, il governo italiano, guidato da Enrico Letta, ha autorizzato un'operazione militare ed umanitaria

nel Mediterraneo centrale, denominata *Mare Nostrum*, destinata a soccorrere i naufraghi e a lottare contro i trafficanti di migranti. Questa operazione non ha, tuttavia, impedito l'afflusso di nuovi migranti e quindi di nuovi decessi in mare. Per questo motivo, la presidenza italiana nel secondo semestre del 2014 è riuscita a far adottare al Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'ottobre 2014 un approccio strategico europeo, volto a migliorare la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo centrale. Tale approccio si sarebbe dovuto imperniare attorno a tre assi: la cooperazione con i paesi terzi, il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, e quindi dell'Agenzia FRONTEX, e l'implementazione di misure nazionali tese a mettere in pratica il regime dell'asilo comune. Tuttavia, la solidarietà europea, a lungo evocata dall'Italia, si è realizzata sostanzialmente negli sforzi, soprattutto finanziari, dell'Agenzia FRONTEX, nata nel 2005 con il compito di assistere gli Stati membri dell'UE nelle operazioni di controllo delle frontiere esterne comuni, marittime, terrestri ed aeree.

Sempre sulla medesima scia, il 1 novembre 2014, l'UE ha lanciato l'operazione *Triton*, per rafforzare il controllo delle frontiere nel Mediterraneo centrale con il pattugliamento a 30 miglia dalle coste italiane. *Triton*, che ha visto il progressivo smantellamento dell'operazione italiana *Mare Nostrum*, fa parte sempre dell'Agenzia FRONTEX. Anche la Grecia è stata assistita dall'Ue, con l'inaugurazione dell'operazione *Poseidon*, il 1 febbraio 2015. Il 23 aprile 2015, il Consiglio europeo ha triplicato i budget di entrambe le operazioni, da 2,9 a 9 milioni di euro mensili. Sebbene non escludano degli interventi di salvataggio in mare, in applicazione delle leggi di diritto internazionale, queste operazioni si sviluppano in prossimità delle coste europee e non di quelle dei principali paesi di partenza dei rifugiati; questo ha suscitato le preoccupazioni di molte ONG e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), che si sono interrogati sui rischi di aumento del numero dei decessi in mare.

Per rafforzare ulteriormente la solidarietà europea alle frontiere esterne dell'Ue, sono state offerte varie soluzioni. Il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha suggerito di aumentare ulteriormente i finanziamenti per FRONTEX, attraverso dei contributi aggiuntivi da parte degli stati membri europei. Lo sviluppo di frontiere intelligenti (*'Smart Borders Package'*), in grado di intercettare coloro che entrano e soggiornano irregolarmente nello spazio Schengen e quindi oltre la durata del proprio visto, e di darne tempestiva notizia ai paesi di origine, è stato oggetto di un progetto pilota condotto nel 2015, di cui è ancora al vaglio la proposta di implementazione. Per quanto riguarda l'asilo, si è discusso di attuare il regime d'asilo europeo comune (RAEC), già adottato nel 2013, al fine di uniformare le condizioni

di asilo tra gli stati membri e di offrire uno status unico alle persone che godono della protezione umanitaria europea. Nel frattempo, al fine di sostenere i paesi europei maggiormente sotto pressione, ed in ottemperanza alle conclusioni adottate dal Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'ottobre 2014, l'Ue ha invitato i suoi stati membri a rispettare maggiormente l'insieme delle disposizioni del regolamento di Dublino per la designazione dello stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo: regolamento da molti considerato ormai superato e comunque da riformulare.

L'estate 2015 ha visto il ripetersi del fenomeno dei migranti annegati in mare, dei barconi affondati, dei muri eretti e naturalmente della crisi greca. Secondo i dati di FRONTEX, solo nel mese di luglio, gli arrivi di migranti sono stati 50 mila in Grecia, 34 mila in Ungheria e 20 mila in Italia, segnando un più 200 per cento rispetto al luglio dell'anno precedente. Complessivamente, secondo i dati dell'ACNUR, nel 2015 si sono registrati 1.008.6116 ingressi via mare e 3.771 persone sono morte o sono risultate disperse nel tentativo di attraversare le frontiere europee. L'acuirsi della guerra in Siria ha, infatti, costretto molte migliaia di persone a seguire la rotta balcanica, per dirigersi verso i paesi dell'Europa settentrionale. Le reazioni degli stati attraversati dai migranti sono state diverse. Ad esempio, Macedonia, Serbia ed Ungheria hanno eretto delle barriere per respingere i flussi dei migranti, mentre la Germania ha annunciato che ne avrebbe accolto 800 mila nel 2015 ed ha suggerito la creazione di *hot spot* – centri per l'identificazione dei migranti – in Italia e in Grecia, probabilmente come risposta ad eventi drammatici, tra i quali il ritrovamento di un bambino annegato in Grecia e i 50 morti soffocati in un tir in Austria. La creazione di questi centri dovrebbe essere accompagnata da una redistribuzione dei richiedenti asilo per tutti i paesi dell'Ue: con molte resistenze politiche ed organizzative per perseguire questi obiettivi.

Considerato l'andamento delle guerre in Siria, Somalia, Eritrea, Yemen e Sudan ci si aspetta che gli ingressi e le richieste d'asilo non diminuiranno nel prossimo futuro, anche e soprattutto perché le migrazioni verso i paesi europei sono espressione di una domanda dei valori che l'Ue oggi rappresenta. I valori della pace, della democrazia, dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto, della libertà e della mobilità. Il complesso di questi valori è conosciuto come *acquis communautaire* e costituisce l'insieme sedimentato di regole, disposizioni, politiche, trattati, accordi e decisioni che l'Ue ha adottato fin dalla sua origine. L'*acquis communautaire*, oltre a costituire la frontiera materiale e immateriale per gli stati che desiderano integrarsi nell'Ue, è divenuta la motivazione principale per la quale i migranti decidono di attraversare le frontiere europee per inserirsi nella società europea. Sulla base di queste considera-

zioni, appare evidente non solamente che i movimenti migratori alle frontiere dell'Europa non abbiano ragione di arrestarsi nel prossimo futuro, ma anche che la gestione di questi movimenti e delle loro conseguenze, politiche, sociali ed economiche, debba essere necessariamente europea. Più che un segnale di solidarietà *per gli* stati, questo significherebbe il rafforzamento dell'unione politica *degli* stati.

“Migrazioni e diritti dell’Uomo”

Diletta Alese

La relazione si pone l'obiettivo di inquadrare l'ampio tema dei diritti umani e delle migrazioni, con un particolare focus sull'area del Mediterraneo attraverso l'analisi dei processi e degli attori transnazionali che agiscono in questo luogo di confine, tenendo in considerazione le violazioni in atto sia durante lo spostamento nel continente africano e in medio-oriente sia nella fase di migrazione "irregolare" intraeuropea.

Al fine di quantificare il fenomeno migratorio e la tragedia umana che quotidianamente si consuma nelle nostre acque, si illustreranno i dati più aggiornati sugli sbarchi, gli attraversamenti e le morti in mare; l'entità di quest'ultimo dato rappresenta la motivazione principale nella scelta del caso limite del Mediterraneo come fulcro di questa relazione. Si farà riferimento, come base per l'analisi, alle tensioni dicotomiche connesse al più generale tema dei diritti umani (universalità - ineffettività, generalità - discriminazione, moltiplicazione - contrapposizione) e ai cortocircuiti generati da un controllo ancora quasi esclusivamente statale dell'interpretazione e della difesa degli stessi (giurisdizionalizzazione della politica e politicizzazione della giustizia). Gli Stati di fatto rappresentano i principali difensori e violatori dei diritti umani in tema di migrazioni (e non solo); si mostreranno quindi alcuni dei casi più gravi e/o esplicativi (dalla Turchia, all'Italia, alla Francia) dentro e fuori i confini europei (senza presumere di poter essere esaustivi).

In seguito ad un rapido ma necessario riepilogo delle leggi attualmente applicate nel Mediterraneo sul tema dei diritti umani, si arriverà alla vera e propria analisi degli attori sociali che vi agiscono - le ONG, le agenzie europee, le guardie costiere e i trafficanti di esseri umani - e dei processi in atto - securitizzazione, tecnicizzazione delle risposte al fenomeno migratorio, de-umanizzazione delle vittime (non-persone) -. Nell'evidente condizione di crisi dello stato nazionale, in riferimento ad uno dei temi globali per eccellenza come quello migratorio, si cercherà di inquadrare nell'analisi le scelte del governo italiano dell'ultimo anno; si mostrerà come le restrizioni operate sulle ONG e la scelta di finanziamento alla Libia (e alla Turchia nel 2016) rientrino nell'inventario delle misure di contenimento/respingimento operate dagli Stati in assenza di un piano politico propositivo sul livello sovranazionale. L'istituzionalizzazione nazionale della criminalizzazione del fenomeno potrebbe preludere uno spostamento della stessa logica nel consolidamento di un'"Europa forzata" intergovernativa, priva di quelle garanzie costituzionali nelle quali tradizionalmente i diritti umani rappresentano i "limiti del politico". L'applicazione nazio-

nale di questi limiti può, al contrario, comportare uno stato di giustificazione dell'azione governativa contro un'alterità considerata come minaccia.

Si concluderà la relazione con due osservazioni: 1. un breve prospetto dell'azione politica da intraprendere, in relazione alle macro-fasi di violazione dei diritti umani vissute dal migrante; 2. l'importanza di discernere gli approcci con cui si osserva e analizza il fenomeno migratorio che non possono essere in nessun modo considerati neutri.

Antonio Longo

Chi è sovrano in Europa in materia di migrazioni?

La 'crisi migranti' ha rotto il vecchio ordine delle sovranità nazionali sul diritto d'asilo e di immigrazione. Ha mostrato che gli stati nazionali non sono in grado di gestire un fenomeno epocale, che affonda le proprie radici nel disordine politico ed economico che regna alle frontiere dell'Unione e nel calo demografico che colpisce l'Unione stessa; e che non sono dunque in grado di opporsi ad esseri umani che, costretti a scegliere un'altra vita, hanno scelto l'Europa.

(da L'Unità Europea, nr. 5/2015)

A) **La ripartizione delle competenze** è frutto di un processo che vede alcuni passaggi cruciali.

- Il Trattato di Maastricht (1992) con il c.d. “terzo pilastro”, che include la politica d’immigrazione, la politica di asilo e l’attraversamento delle frontiere esterne.

- Il Trattato di Amsterdam (1997), che “comunitarizza” la politica d’immigrazione, che viene trapiantata all’interno del “primo pilastro”, quindi all’interno delle competenze della Comunità.

- Nel Trattato di Lisbona (2007-2009), che inserisce l’immigrazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, assieme ai controlli alle frontiere e all’asilo (art. 79 – 80 TFUE). Gli atti vengono adottati secondo la procedura ordinaria (Commissione /co-decisione Parlamento e Consiglio). Siamo in presenza di una **competenza concorrente**: spetta all’Unione definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, che però conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione.

- La Corte di giustizia ha ora piena competenza in materia d’immigrazione e di asilo.

B) **La crisi migranti** ha messo in discussione questa ripartizione di competenze perché pone in discussione il diritto degli stati singoli di stabilire le quote di ingresso nel proprio territorio: se il problema migratorio è europeo, allora anche il sistema di reinsediamento e di redistribuzione dei migranti deve essere europeo. **Qui si pone lo scontro tra sovranità europea e nazionale.**

C) **Le forzature per cercare di affermare una sovranità europea** vedono diversi momenti:

- Maggio 2015: la Commissione pubblica l’agenda europea sulla migrazione per istituire un sistema di ricollocazione e reinsediamento a livello europeo

- I voti del Parlamento e del Consiglio (settembre 2015) sulla redistribuzione di quote obbligatorie sono espressione di sovranità europea, ma l'applicazione della 'legge' è ancora rifiutata dai Paesi dell'Est.

- Progetti pilota della Commissione sulla migrazione legale: supporto (anche finanziario) agli stati che membri s'impegnano a ricevere un certo numero di migranti attraverso canali legali

- La Commissione apre (giugno 2017) una **procedura d'infrazione** nei confronti di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per inadempienza nella ricollocazione per quote

- La Commissione (7 dicembre 2017) deferisce i Paesi in questione alla Corte di giustizia.

La battaglia è quella di dare all'Europa gli strumenti per agire: strumenti operativi d'intervento, risorse finanziarie ed umane, polizia europea di frontiera e strumenti d'integrazione, per far applicare le decisioni europee in ogni Paese dell'Unione.

Un obiettivo politico di valenza strategica.

“Necessità dell’integrazione economica e politica del Nord Africa”

Jacopo Di Cocco (Bologna)

Le migrazioni di massa ed essenzialmente unidirezionali sono dovute a situazioni di sofferenza e diversità di sviluppo che possono e devono essere superate con trasformazioni sociali e politiche adeguate, essenzialmente nei paesi di emigrazione e con la collaborazione di organizzazioni e stati esteri, in particolare quelli chiamati ad accoglierli o che vogliono governarne i flussi.

Le situazioni di sofferenza che generano rifugiati sono dovute a conflitti, in particolare civili o razziali, o a regimi che violano i diritti umani internazionalmente riconosciuti. La risposta va trovata in politiche di pace e di riconoscimento dei diritti umani, che sono prevalentemente nell’interesse e nella responsabilità dei paesi coinvolti, ma anche dei paesi terzi per gli effetti che ricadono su di loro e che pertanto hanno interessi ad intervenire e saranno giudicati per come lo faranno.

È giusto superare le diversità di sviluppo con politiche opportune, ma bisogna essere coscienti che lo sviluppo genera inevitabilmente diversità nelle trasformazioni economiche, tensioni sociali e culturali durante le fasi della transizione che vanno riconosciute e gestite. Rinunciare volontariamente allo sviluppo sarebbe errato e impossibile e quindi il percorso verso la convergenza globale va perseguito e gestito insieme con: efficacia, efficienza, economicità, giustizia e saggezza sia sul piano economico, sia sociale, sia culturale. Queste caratteristiche devono essere in primis garantite dalle istituzioni interne alle aree interessate che quindi devono godere della necessaria sovranità, ma devono essere insieme coscienti delle interdipendenze interne ed internazionali. Chi interviene dall’esterno, se vuole gettare le basi di una cooperazione permanente deve operare secondo piani e conseguenti risorse che insieme promuovano questo percorso verso il progresso e diano un ritorno grazie ad una distribuzione equa dei costi, dei prodotti e dei risultati orientati verso la convergenza. Questo richiede una continua attività di ricerca a monitoraggio cosa che per il Piano Marshall, adottato su un suggerimento di J. Monnet, fece l’OECE poi OECD. Piano seguito dallo sviluppo delle Comunità europee. Una struttura analoga dovrebbe essere attivata per i paesi del Sud Mediterraneo impegnati in processi d’integrazione. L’OCSE con le agenzie delle NU, il FMI, la BM l’Eurostat e la BCE dovrebbero essere chiamati a collaborare.

Se esaminiamo i dati statistici, politico economici e sociali¹ dei paesi del Magreb esteso all'Egitto, vediamo che i dati ed in particolare le dimensioni di popolazione, economiche, commerciali con l'estero richiedono un processo d'integrazione anche per affrontare congiuntamente la transizione verso livelli comparabili con quelli dei paesi in rapida crescita (BRIKS). Durante l'intervento segnalerò gli aspetti più salienti e mostrerò dei lucidi con alcune elaborazioni sui dati delle fonti citate in nota.

L'Unione Europea dovrebbe evidentemente sostenere e collaborare a questo processo d'integrazione Nord-Africana anche in vista di una iniziativa analoga per l'Africa sub sahariana. Le politiche di cooperazione, le trattative commerciali e le altre iniziative di sostegno dovrebbero essere rivolte all'insieme dei paesi NA e non ai singoli paesi nord africani stimolando così politiche corrette.

¹ Nel corso dell'intervento presenteremo alcune evidenze tratte da: http://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/iemed-mediterranean-yearbook-2017?set_language=en ; **World Development Indicators Online (WDI)** : <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

Le migrazioni come fattore di sviluppo: un esame critico

Sintesi dell'intervento di Alfonso Sabatino

Le migrazioni possono essere un fattore di sviluppo in presenza di politiche dovutamente orientate. Senza governo del fenomeno si impoveriscono le risorse umane nelle comunità di provenienza e si creano problemi di accoglienza in quelle di destinazione.

Le migrazioni sono generate dalla presenza di squilibri negativi tra risorse disponibili e dimensione della popolazione locale (fattori di spinta nei paesi di origine) e squilibri positivi tra risorse e popolazione (fattori di attrazione nei paesi di destinazione).

Casi storici: la nascita di colonie delle polis greche, le invasioni barbariche, la corsa al Nuovo Mondo, le migrazioni infra-europee.

In Europa abbiamo avuto nel secondo dopoguerra due cicli migratori: il primo dalle campagne periferiche, dall'Italia meridionale e insulare, da Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda verso la "banana blu" (la fascia : Londra - Renania - Italia del Nord); il secondo dai paesi europei centro orientali verso i paesi occidentali dopo il crollo dei regimi comunisti e la loro transizione all'economia di mercato. Entrambi i flussi hanno trovato un contesto economico di sviluppo favorevole e la protezione delle normative UE.

I recenti flussi migratori dal MO e dall'Africa (Corno d'Africa e Sahel) sono provocati da guerre, terrorismo, dittature o cambiamenti climatici. Inoltre, l'UE ha attraversato, recentemente, una forte crisi economica e una profonda trasformazione produttiva.

Spesso i migranti non possono essere respinti: sono profughi e sono protetti dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

Essi vanno inseriti nelle società di accoglienza con politiche ad hoc anche per ragioni di ordine pubblico. Tuttavia, solo nel Nord Europa si è svolto un dibattito sulle scelte politiche necessarie per integrare in un contesto di accelerata trasformazione tecnologica personale con bassi livelli di istruzione e di preparazione professionale.

In altri paesi europei (Francia, Italia, Spagna per citarne alcuni) le politiche di accoglienza fanno difetto e le condizioni locali di sviluppo non consentono un'inclusione soddisfacente.

Un piano europeo per il governo delle migrazioni è urgente!

Bibliografia essenziale

Anne Britt Djuve, *Refugee migration – a crisis for the Nordic model?*, Friedrich Ebert Stiftung, April 2016 <http://adapt.it/englishbulletin/wp/refugee-migration-a-crisis-for-the-nordic-model> .

Matthias M. Mayer, *Germany's Response to the Refugee Situation*, Newpolitik, Bertelsman Foundation, 2016 http://www.bfna.org/wp-content/uploads/2017/04/Germanys_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf

Senato della Repubblica, *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi* <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/987259/index.html?stampa=si&part=dossier dossier1-sezione sezione2-h3 h318&spart=si>.

Alfonso Sabatino, *Una politica europea di immigrazione, inclusione e cittadinanza*, in Davide Rigallo, Alfonso Sabatino, Giuliana Turrone (a cura di), *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, Consiglio regionale del Piemonte, AICCRE, Movimento Federalista Europeo, Centro di iniziativa dell'Europa e del Piemonte, CO.CO.PA, Torino 2015

http://www.cr.piemonte.it/dwd/organismi/cons_euro/2015/libro_politica_europea/files/assets/common/downloads/publication.pdf

Alfonso Sabatino, *Per una politica europea sostenibile dell'emigrazione* in "Il Federalista" Anno LVIII, Pavia 2016, Numero 2-3, http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1495%3Aper-una-politica-europesostenibileellimmigrazione&Itemid=1&lang=it

25 febbraio 2018

Cettina Rosso

MEDITERRANEO E MIGRAZIONI

In questa mia introduzione ai lavori della seconda giornata di dibattito, mi vorrei soffermare brevemente, su due aspetti, che saranno, sicuramente, approfonditi dai due eccellenti relatori di oggi: Paolo Ponzano e Pier Virgilio Dastoli. La prima riflessione riguarda proprio la Sicilia, per storia luogo di accoglienza e di migrazione. La prima regione ad aver posto il problema del Mediterraneo, a lungo ignorato, fuori dal dibattito dell'U.E ed anche dal M.F.E e che soltanto le attuali proporzioni del fenomeno hanno reso ineludibile. Anni fa, proprio in Sicilia, nasce il COP-PEM(Comitato per il Partenariato Euro Mediterraneo), primo tentativo istituzionale, scaturito dall'azione congiunta dell'AICCRE Sicilia e dall'ORGANIZZAZIONE DELLE CITTA' ARABE, riunite, nel 2000, a Gaza. E la stessa AICCRE Sicilia, per anni, ha posto il Mediterraneo al centro delle sue iniziative. E questo mi riporta all'interessante domanda "può nascere in Sicilia la Comunità del Mediterraneo?", posta da ABRAHM B.YEBRHUA, che, ospite a Taormina, in occasione del TAObUK Festival, invita i siciliani a trasformare l'isola in una sorta di "Bruxelles mediterranea". Come, infatti, Bruxelles, e, in una certa misura anche Strasburgo, rappresentano il cuore dell'identità europea, così la Sicilia potrebbe essere luogo atto a forgiare e valorizzare un'identità mediterranea per i popoli che ne abitano le sponde. E' innegabile quanto l'identità mediterranea sia radicata in Sicilia e interessante il recente richiamo, in un convegno sul Mediterraneo, a Federico II di Svevia, precursore illuminato del dialogo tra culture diverse. Civiltà differenti, ellenica- "fenicia", fondatrice di Palermo e dell'uso della contabilità, romana- cristiana- araba ed ebraica, hanno lasciato in Sicilia profonde tracce storiche e culturali, in un afflato quasi ecumenico di dialogo interculturale. Potremmo definire lo "Stupor Mundi" un anticipatore dell'idea federalista. La seconda riflessione riguarda il fenomeno migratorio nello stato attuale e quali possono essere le prospettive, se non di soluzione, ma quanto meno di garanzia politica sia per chi emigra sia per chi accoglie. Senza dubbio il fenomeno migratorio, ha assunto nei Paesi dell'Unione dimensioni notevoli (almeno 25 milioni i residenti extracomunitari, senza considerare gli immigrati clandestini), conseguenza della ineguale distribuzione dell'accesso alle risorse. E le politiche nazionali nei confronti del fenomeno migratorio si sono rilevate fin' ora, in larga misura, inadeguate. della popolazione im-

migrata nei Paesi dell'Unione. Il motivo fondamentale rimane nel fatto che i governi nazionali non vogliono trasferire all'Unione i poteri e le risorse necessarie per fare una politica estera e di sicurezza unica che consentirebbe all'Europa di parlare con una sola voce. Quale dunque l'alternativa? Per noi rimane quella federalista, gli Stati Uniti d'Europa, come antidoto ai nazionalismi che avevano scatenato le due guerre mondiali, ed esempio di attuazione, sul piano politico-istituzionale, di quanto già, nel '700, Kant teorizzava come garanzia della "pace perpetua". Un'Europa federale, fondata sulla solidarietà, sul principio di sussidiarietà, introdotto da Maastricht, in grado di garantire, attraverso i diversi livelli di potere, dagli Enti locali all'Unione Europea, una reale democrazia "partecipata". Un'unione politica, quindi, da più oggi invocata, in grado di rispondere alle grandi sfide del Terzo Millennio, terrorismo, grandi flussi migratori, forti crisi economiche e di affrontare il nodo essenziale da cui partono tutte le guerre nel Mediterraneo: la questione arabo-israeliana.

La Federazione Europea come risposta alle sfide del XXI secolo ed il federalismo come nuovo pensiero politico, che si pone in rapporto critico con le ideologie tradizionali, liberalismo, democrazia, socialismo, oggi in crisi.

Indispensabile, oltre all'azione politica, appare la necessità di ripartire con una campagna d'informazione che faccia comprendere, soprattutto ai giovani, l'utilità dell'Europa, approfondendo temi quali la libertà, la sicurezza e la giustizia.

E queste due giornate di dibattito a Catania mi pare che vadano in questa direzione.

VICINATO EUROPEO E PIANO MARSHALL PER L'AFRICA : UN PUNTO DI VISTA FEDERALISTA.

Sintesi dell'intervento di Paolo Ponzano all'Ufficio del Dibattito di Catania : 25 Febbraio 2018.

Come sappiamo, il pensiero federalista si fonda al tempo stesso sulla teoria della “ragion di Stato” (che ha la sua origine in Machiavelli) e sulla concezione della pace mondiale espressa da Emanuele Kant. Da un lato, lo Stato è lo strumento insostituibile per rendere possibile la convivenza fra gli uomini nell'ambito delle società fondate sulla divisione del lavoro e l'economia di mercato (quali si sono formate in Europa a partire dalla fine del Medioevo). L'economia di mercato permette lo sviluppo di una società pluralistica e aperta, ma produce al tempo stesso disuguaglianze sociali ed emarginazioni (basti pensare alla situazione economica attuale dove l'1% della popolazione mondiale dispone del 99% delle risorse). Solo il monopolio della forza da parte dello Stato permette al potere pubblico non solo di assicurare la sicurezza dei propri cittadini ma anche di imporre meccanismi di regolazione e di solidarietà al fine di evitare la violenza privata. Lo sviluppo degli Stati nazionali ha tuttavia prodotto una situazione di anarchia internazionale, in quanto tutti gli Stati cercano di far prevalere i loro interessi nazionali nei riguardi degli altri Stati (si pensi allo slogan “America first” del Presidente Trump come al tedesco “Deutschland über alles” oppure “d'abord les français” o “prima gli italiani”). Questa tendenza spontanea ha condotto gli Stati ad esercitare una politica di potenza che spesso sfocia nella guerra come estrema ratio. La concezione kantiana della pace ha chiarito che quest'ultima non va confusa con la tregua esistente tra una guerra e l'altra, ma si configura come un'organizzazione di potere che superi l'anarchia internazionale, trasformi i rapporti di forza tra gli Stati in rapporti giuridici e renda strutturalmente impossibile la guerra attraverso l'estensione della sovranità statale su scala universale (si veda in proposito Sergio Pistone : “Il federalismo, la ragion di Stato e la pace”- Ed. l'Istituto Spinelli). Tuttavia Kant non ha potuto individuare, ai suoi tempi, il sistema istituzionale attraverso cui realizzare una pace perpetua (vale a dire lo Stato federale in quanto struttura costituzionale in grado di realizzare la pace fra tutti gli

Stati). Naturalmente, sarebbe utopistico immaginare l'istituzione di un governo mondiale a partire dall'esistenza di 180 o più Stati nazionali esistenti attualmente. Occorrerà la formazione preventiva e progressiva di federazioni regionali o continentali a cui gli Stati nazionali accettino di delegare una parte della loro sovranità per la gestione dei problemi risolvibili solo a livello sopranazionale (l'Unione europea è il primo modello istituzionale al riguardo, cui stanno facendo faticosamente seguito altre realtà geopolitiche regionali). Come scrive Sergio Pistone nel saggio citato, una futura Federazione europea tenderà a favorire lo sviluppo dei paesi arretrati, e quindi le integrazioni regionali (due problemi organicamente connessi), perché solo progredendo in questa direzione sarà possibile rimediare a sempre più pericolose situazioni di instabilità, aprire importanti mercati e controllare emigrazioni “bibliche”, che finiranno per diventare incompatibili con il progresso democratico in Europa (come lo conferma la situazione attuale del fenomeno migratorio). Pertanto, la scelta obbligata sarà in particolare un grande Piano Marshall europeo per il Mediterraneo meridionale, il Medio Oriente e l'Africa sub-sahariana (già proposto da Altiero Spinelli nel 1978 : vedere pagine 3-4). Tale piano dovrà subordinare – sul modello del piano Marshall americano del 1947 che ha permesso l'avvio dell'integrazione europea – un aiuto di dimensioni adeguate, sul piano economico e su quello della sicurezza, allo sviluppo dell'integrazione regionale e del progresso in materia di diritti umani. Il piano Marshall – lanciato dal segretario di Stato americano il 5 Giugno 1947 in un discorso all'Università di Harvard – venne proposto a tutti i paesi europei ma fu accettato nel 1948 da 16 paesi dell'Europa occidentale e dai paesi scandinavi (a cui si aggiunsero poi la Germania federale e la Spagna) mentre fu rifiutato dall'Unione sovietica e dai paesi del blocco comunista. Nei primi tre anni il Piano Marshall elargì 12 miliardi di dollari (dei quali 5/6 come dono ed un sesto come prestito) per arrivare in totale a 17 miliardi nei cinque anni della sua durata. Esso diede una forte spinta di avvio al processo di unificazione europea, cementò la solidarietà del nascente blocco occidentale e diede vita alla prima organizzazione di cooperazione europea (l'OECE). Anche se, come scrisse Monnet a Bidault, “è illusorio pensare che sedici paesi sovrani coopereranno effettivamente e che solo una federazione dell'Occidente permetterà di risolvere i nostri problemi”, tuttavia la creazione dell'OECE aprì la strada alle successive organizzazioni europee. Il piano Marshall confermò un principio generale già presente nel mondo romano, come espresso nella prima epistola di Orazio “Tua res agitur, paries dum proximus ardet” (“è un tuo problema quando brucia il muro del vicino”). In effetti, il piano Marshall evitò che il perdurare di una crisi economica nei paesi europei producesse tensioni sociali

tali da compromettere la rinascita economica e sociale del continente (nonché lo stesso sistema democratico). Come aveva detto Marco Pannella circa venti anni fa, “se l'Europa non si occupa dell'Africa, sarà l'Africa ad occuparsi di noi”. Pertanto l'Europa dovrebbe farsi carico di contribuire allo sviluppo economico dei paesi africani (peraltro in gran parte sue ex-colonie abbondantemente sfruttate nel passato) e di favorire la creazione di organizzazioni d'integrazione regionale.

L'Unione europea ha avviato nel 2003/2004 una politica di vicinato con i paesi limitrofi che non hanno vocazione a divenire membri dell'UE. Questa politica, che è stata consacrata nel Trattato di Lisbona (art. 8), mira a stabilire uno spazio di prosperità e di buon vicinato con 18 paesi situati alle frontiere orientali dell'UE e nel Mediterraneo meridionale (dall'Algeria all'Ucraina) attraverso la conclusione di accordi privilegiati di associazione e di partenariato. Degli accordi di associazione sono stati già conclusi dall'Unione europea con la maggior parte dei 18 paesi, anche se l'Unione intendeva intensificare le relazioni con tutti i 18 paesi oggetto della politica di vicinato, in particolare attraverso piani di azione specifici ad ogni paese. I paesi mediterranei oggetto della politica di vicinato, all'eccezione della Libia, partecipano anche al processo di Barcellona avviato dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995 che mirava a creare un partenariato euro-mediterraneo (o unione euro-mediterranea, come proposta dal Presidente francese Sarkozy). Secondo il politologo olandese Steven Blockmans, la politica di vicinato è attualmente in uno stadio di “ibernazione”, poiché l'Unione europea perseguirebbe maggiormente una “realpolitik” che attribuisce una priorità ai suoi interessi di sicurezza e di stabilizzazione dei paesi vicini piuttosto che ai valori di democrazia e di salvaguardia dei diritti umani di cui l'Unione si vuole promotrice (art. 2 del Trattato di Lisbona). Le “primavere arabe”, i conflitti in Medio Oriente e l'amplificarsi del terrorismo hanno modificato l'atteggiamento dell'UE nei riguardi dei paesi del vicinato e la relazione speciale prevista dal Trattato di Lisbona è stata rimpiazzata dall'applicazione della strategia globale di politica estera dell'UE nei riguardi di tutti i paesi.

L'Unione europea e i suoi Stati membri sono i primi donatori mondiali di aiuti pubblici allo sviluppo. Insieme, l'UE e i suoi Stati membri hanno fornito aiuti per un ammontare globale di 75,5 miliardi di Euro nel 2016, cifra che corrisponde a circa il 60% dell'ammontare totale degli aiuti accordati nel corso dell'anno in questione. Nello stesso anno, l'Unione europea da sola ha consacrato la somma di circa 20 miliardi di Euro all'aiuto allo sviluppo, di cui i paesi meno avanzati e a reddito più debole sono stati i principali beneficiari. Nel Settembre 2017, l'Unione europea ha adottato il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (FESS), elemento

centrale del Piano d'Investimento estero che è già entrato in vigore. Con il Piano d'Investimento estero, l'Unione europea apporterà per la prima volta il suo sostegno per stimolare gli investimenti pubblici e privati nei paesi dell'Africa subsahariana e nei paesi del vicinato europeo, in particolare nei paesi affetti da conflitti, in quelli senza sbocchi sul mare e nei paesi meno avanzati, dove i bisogni sono più importanti. Il Piano suddetto mira a contrastare le cause socio-economiche profonde della migrazione, in particolare della migrazione irregolare, e dovrebbe contribuire alla reintegrazione duratura dei migranti nel loro paese di origine. Il finanziamento totale dell'Unione europea ammonterà a 4,1 miliardi di Euro del bilancio europeo fino al 2020, cifra che dovrebbe attirare più di 44 miliardi d'investimenti pubblici e privati nel periodo considerato. Se gli Stati membri e altri partners dell'UE contribuissero per un ammontare uguale, l'investimento totale nei paesi beneficiari potrebbe raggiungere gli 88 miliardi di Euro (destinati a sostenere la fornitura di energia e di risorse idriche e le spese per la formazione di capitale umano, che rappresentano gli elementi essenziali di un piano per una crescita sostenibile dell'economia africana. Naturalmente, le somme consacrate dall'Unione europea non saranno sufficienti a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) definiti dalle Nazioni Unite tra oggi ed il 2030. Recenti stime indicano che il continente africano avrebbe bisogno di un ammontare situato tra 200 e 1200 miliardi di dollari all'anno affinché gli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'ONU possano essere raggiunti. Le Nazioni Unite stimano che nei prossimi 20 anni 60 milioni di giovani africani cercheranno un'occupazione e quindi dovranno essere formati per trovare un lavoro, mentre 75 milioni di cittadini si urbanizzeranno e avranno quindi bisogno di nuove abitazioni. Un altro fattore di crescita è rappresentato dal fatto che l'Africa possiede il 60% a livello mondiale delle terre coltivabili, ma non ancora utilizzate, e le più estese riserve di risorse minerarie. Lo sfruttamento di questo potenziale di sviluppo è ostacolato in gran parte dalla mancata disponibilità degli investimenti necessari, in particolare per colmare il divario infrastrutturale. 600 milioni di africani non dispongono di elettricità e di illuminazione. L'Unione africana ha creato un'Agenzia per l'elettrificazione, che ha elaborato un piano per raggiungere l'obiettivo di una completa elettrificazione del continente in 10 anni. La realizzazione di questo piano richiederebbe un aiuto finanziario da parte dell'UE di cinque miliardi di dollari all'anno per i prossimi 10 anni, in modo da generare un effetto leva sugli investimenti privati fino a raggiungere i 250 miliardi di dollari necessari per realizzare il piano di elettrificazione. Inoltre 300 milioni di africani non hanno accesso all'acqua pulita e solo il 5% delle terre coltivabili è irrigata correttamente.

Va ricordato anche che l'acquisizione del più grande giacimento petrolifero presente in Africa (oltre 9 miliardi di barili di greggio) – posto davanti alle coste della Nigeria, da dove partirono 12 milioni di schiavi verso le colonie europee in America – è costata l'enorme somma di 1,1 miliardi di dollari investita da compagnie europee di petrolio e gas. Tale somma sarebbe stata sufficiente a coprire oltre l'80% dell'intera spesa sanitaria della Nigeria per l'anno 2015. Eppure i cittadini nigeriani non hanno tratto alcun vantaggio dall'accordo, di cui ha beneficiato solo un limitato numero di funzionari corrotti e riciclatori di denaro sporco. Questo progetto non rappresenta certo un caso isolato. Le risorse naturali presenti nella maggior parte dei paesi africani vengono trasferite attraverso società off-shore che, in larga misura, sono collegate ad imprese ed uomini d'affari operanti in America e in Europa. Come hanno confermato i documenti emersi dai “Panama Papers”, società anonime, con la connivenza di dittatori locali e di paradisi fiscali, vengono utilizzate come strumenti volti a prosciugare le ricchezze naturali presenti in Africa ed in alcuni dei paesi più poveri del mondo. Solo aprendo l'Europa a prodotti realizzati – o almeno semi-lavorati – in Africa, e garantendo al tempo stesso un'equa distribuzione dei profitti, ed affrontando le cause strutturali che minano le capacità di sviluppo di milioni di persone, sarà possibile attuare una politica europea di sviluppo basata su soluzioni sostenibili.

Non dimentichiamo infine che la popolazione africana passerà da un miliardo e 186 milioni di persone nel 2015 a due miliardi 478 milioni nel 2050 e a circa quattro miliardi alla fine del secolo, mentre le previsioni demografiche dell'Unione europea annunciano una diminuzione della sua popolazione all'orizzonte 2050. Stante tale situazione demografica, sarebbe illusorio pensare ad una diminuzione della migrazione africana verso l'Europa nei prossimi anni, come anche è senz'altro illusorio affermare di voler rimpatriare tutti gli immigrati clandestini nei loro paesi di provenienza. Ad esempio, l'Italia ha concluso accordi di riammissione con solo quattro paesi africani (Egitto, Marocco, Tunisia e Nigeria) per cui sarebbe illusorio rimpatriare i migranti provenienti da altri paesi africani. Come ha sottolineato Emma Bonino, in che modo potremmo rimpatriare i circa 600.000 migranti detti clandestini provenienti da paesi con cui non abbiamo accordi di riammissione? Forse paracadutandoli? Peraltro, come non tutti sanno, le rimesse dei migranti nei loro paesi di origine rappresentano una cifra globale (circa 31 miliardi di dollari l'anno) tre volte superiore all'ammontare degli aiuti forniti ai paesi in questione (mentre le multinazionali che operano nel continente africano “reimportano” circa 32 miliardi di dollari l'anno in profitti nei loro paesi di origine). Come si può immaginare che i dirigenti di quei paesi rinuncino spontaneamente e senza

contropartite a tale ammontare di risorse ? In questa situazione, la necessità per l'Europa di varare un piano di sviluppo per l'Africa appare evidente. Già Altiero Spinelli formulò nel lontano 1978 una proposta visionaria dopo la crisi monetaria del 1971 e quella petrolifera del 1973. “ Il Nord “– scrisse Spinelli – dovrebbe fare al “Sud”la grande proposta di trasferire di anno in anno, gratuitamente o a condizioni molto agevolate, mezzi monetari da adoperare non solo per sopperire ai bisogni di popolazioni affamate, ma per la realizzazione di piani di sviluppo, preparati dai paesi stessi, se necessario con assistenza tecnica fornita dai paesi avanzati (...). L'unica condizione che si dovrebbe chiedere - precisa Spinelli – è che si dovrebbero proporre “piani di sviluppo di economie aperte”. Il carattere realistico della proposta sta nel fatto che il piano deve servire a promuovere lo sviluppo sia dei paesi del Sud sia di quelli del Nord del mondo. I paesi avanzati dovrebbero attuare politiche di “austerità”, “affinché sia possibile destinare per molti anni una frazione non indifferente del reddito risparmiato in investimenti in piani di sviluppo di paesi del Sud del mondo (...). Se l'operazione riuscirà, questi paesi cominceranno non solo a consumare in misura crescente beni di investimento e beni di consumo, ma anche a creare industrie ed agricolture moderne. Aumenterà la loro domanda di merci, soprattutto di macchine utensili e di tecnologie, rivolta ai paesi sviluppati, e l'economia occidentale si rimetterà in moto non perché si sarà astrattamente deciso di aumentare la produzione, ma perché si dovrà produrre di più per rispondere ad una domanda crescente e non destinata ad esaurirsi tanto presto”.

In conclusione, la realizzazione dell'equivalente di un piano Marshall per l'Africa necessita di almeno due requisiti politici fondamentali. Il primo è il ripristino di condizioni di stabilità politica e di sicurezza in quei paesi africani da cui originano principalmente i flussi migratori (tramite una rinnovata politica estera dell'UE sulla base degli orientamenti delineati dalla nuova “Global Strategy for the EU” proposta da Federica Mogherini. A sua volta, per avere successo, il piano di sviluppo dell'Africa dovrà essere gestito attraverso un'organizzazione regionale, che includa i paesi mediterranei e dell'Africa sahariana e sub-sahariana – cui spetterà il compito di elaborare le linee fondamentali del piano e di scegliere gli investimenti da realizzare – e che agisca in stretto collegamento con le istituzioni dell'Unione europea. A tal fine – come ha indicato ieri Bruno Mazzola – sarebbe necessario disporre di un nuovo Jean Monnet per l'Africa che potesse avviare la creazione di una Comunità economica africana per l'acqua e per le energie rinnovabili.

Intervento di Pier Virgilio Dastoli, presidente CIME e portavoce “Coalizione Cambiamo Rotta all’Europa”

Per garantire il diritto di asilo e governare i flussi migratori

Il Trattato di Lisbona ha definito le politiche relative di asilo e di immigrazione, fondandole sui valori del rispetto della dignità umana, dell’uguaglianza, della solidarietà, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Tuttavia, di fronte alle drammatiche ondate migratorie e di richiedenti asilo, ha dimostrato una notevole inadeguatezza nell’affrontarle.

Gli arrivi crescenti di profughi da zone devastate dalla guerra o di persone in fuga da persecuzioni politiche, dalla fame, da disastri ambientali – che potrebbero provocare nei prossimi anni nuovi flussi migratori di milioni di persone - e dal “*land-grabbing*” hanno creato gravi problemi interni ai vari paesi, lacerato gli animi degli europei e fatto emergere ataviche paure con conseguenti e inaccettabili forme di chiusura.

Per affrontare in modo efficace questi problemi serve una vera politica europea che sia in grado di gestire in modo equilibrato il complesso fenomeno migratorio e di graduare opportune formule di accoglienza insieme alla protezione dei diritti, alla promozione dello sviluppo umano e all’inclusione. In questo quadro appare necessario istituire, sulla base degli art. 33 e 77 TFUE, una forza europea di controllo delle frontiere esterne per le merci e le persone sul modello della “*US Customs and Border Control*”.

Una politica che provveda ad aiutare adeguatamente lo sviluppo economico dei paesi da cui partono i migranti e che intervenga per ridurre ed eliminare i conflitti anche attraverso lo strumento del “*peace enforcement*” al fine di rendere più efficace l’azione dell’UE in materia di interventi umanitari e per garantire la sicurezza degli operatori delle organizzazioni non governative.

Una politica che individui le capacità di assorbimento e integrazione dei migranti sul territorio europeo, si faccia carico di affrontare concretamente le multiformi sfide di un corretto inserimento e dell’indispensabile inclusione e riconosca nelle città

i meccanismi e i motori dell'integrazione perché è tramite le città d'accoglienza e della loro cultura democratica che i migranti diventano cittadini europei.

Una politica di pace nel Mediterraneo anche attraverso la creazione di *peace corps* europei con funzione di mediazione nei conflitti.

Una politica che sappia anche spiegare alle popolazioni europee le opportunità rappresentate dall'arrivo dei richiedenti asilo e dei migranti economici.

Una vera politica europea migratoria deve contenere misure per garantire la libertà di movimento per la ricerca del lavoro, per la parità di accesso al mercato del lavoro, pari opportunità, condizioni di lavoro eque, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, assistenza sanitaria, condizioni e trattamento dei lavoratori stranieri che ritornano in patria prima della fine del periodo minimo per la pensione e assistenza all'infanzia.

In effetti, esistono vari modelli cui fare riferimento: dal considerare i migranti una risorsa per le aree interne, spopolate e in declino economico, dove possano diventare un elemento di sviluppo; all'individuazione di politiche a "migrazione circolare", facilitando così l'arrivo di lavoratori e, successivamente, il loro rientro in patria con la possibilità di mantenere relazioni culturali e finanziarie con i paesi di accoglienza.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo occorre aprire vie di accesso legali attraverso corridoi umanitari per chi fugge dalle guerre, dalle persecuzioni politiche, dalla fame e dai disastri ambientali prevedendo la tutela dei minori non accompagnati, facilitando i ricongiungimenti familiari, accelerando le procedure per la concessione dei visti umanitari e di permessi di protezione temporanea, creando l'Agenzia Europea d'Asilo, avviando programmi di *resettlement* obbligatori, gettando le basi di uno *ius soli* europeo.

In questo quadro si inserisce la proposta di individuare i beneficiari di protezione internazionale nei paesi africani e mediorientali dove i movimenti dei richiedenti asilo si addensano, attraverso un sistema di presidi coordinato a livello europeo preferibilmente collocati presso le delegazioni dell'UE nei paesi terzi e assicurato dalle grandi organizzazioni umanitarie, che accolgano chi si rifugia in quei territori, allo scopo di sottrarli al ricatto delle organizzazioni criminali e dei trafficanti di esseri

umani. Si dovrà garantire successivamente il trasferimento dal presidio internazionale agli Stati di destinazione, dove poter formalizzare la richiesta d'asilo fissando quote eque di accoglienza per ciascuno Stato.

In questo spirito si inserisce la revisione del Regolamento di Dublino fondata su un approccio che considera la politica migratoria e di asilo come una risposta a una crisi strutturale e non emergenziale, che esclude meccanismi coercitivi, che introduce i principi del percorso, dell'esperienza professionale e delle aspirazioni dei richiedenti asilo, che prevede l'applicazione del contributo di solidarietà non solo nel caso di autosospensione dal sistema ma anche di mancata esecuzione delle decisioni in materia di ricollocazione.

Il mancato accordo al Consiglio europeo nel dicembre 2017 può essere superato solo con un'azione decisa del Parlamento europeo e la denuncia davanti alla Corte per violazione dell'art. 80 del Trattato di Lisbona degli Stati che si oppongono alla revisione per violazione del principio di solidarietà.

Infine l'UE e gli Stati membri all'interno delle Nazioni Unite – e in particolare i membri permanenti e non permanenti europei nel Consiglio di Sicurezza – devono porre la questione dell'aggiornamento della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 che limita la protezione internazionale *“a chiunque...nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza...”*

La politica di accoglienza e migratoria deve essere accompagnata da una rinnovata e rafforzata politica di cooperazione e di aiuto nel quadro di un piano europeo di investimenti che tenga conto della situazione politica e dei regimi nei paesi sottosviluppati e in via di sviluppo.

É necessaria una politica euro-mediterranea che garantisca la pace, la sicurezza e la solidarietà nella regione rilanciando l'idea di un “anello degli amici” e avviando progetti concreti come quelli di un rafforzamento del ruolo delle BEI e della BERS non escludendo la possibilità di nuovi strumenti finanziari specializzati nell'area, di Università miste con parità fra il Nord e il Sud nel quadro di un'effettiva mobilità di studenti, ricercatori e docenti e di periodiche “assise” della società civile e delle co-

munità locali che permettano un libero confronto e lo sviluppo di una cittadinanza attiva. A questa questione si unisce l'idea di un Erasmus euro-mediterraneo.

In Africa e in particolar modo nelle relazioni con l'Unione africana, l'UE può svolgere – diversamente dalla Cina e dalla Russia - un'azione positiva che accompagni (e condizioni) gli strumenti della cooperazione finanziaria con azioni per costruire o rafforzare la *governance* democratica, l'evoluzione verso lo stato di diritto e il rispetto della dignità umana apparsi in questi anni come una leva fondamentale per la crescita economica.