

L'immigrazione come strumento di collaborazione

GUIDO LENZI

Ils venaient de si loin qu'ils en étaient terribiles

Victor Hugo

L'Ottocento ha condotto alle autodeterminazioni, con la delimitazione di frontiere nazionali; il Novecento al conflitto fra le nazioni che vi si erano ingabbiate; il nuovo secolo si inaugura all'insegna della loro irrilevanza e della libera circolazione (di persone, cose e idee). Con conseguenze inedite nella storia dell'umanità, che vanno ora meglio assimilate e regolamentate nei loro aspetti politici e pratici. Le questioni immigratorie sono diventate una delle priorità strategiche dell'Unione europea, se non altro per le ripercussioni negative che provocano sulla coesione comunitaria. Per converso, esse potrebbero invece costituire un filo d'Arianna addizionale per sbrogliare la matassa dei rapporti internazionali, specie nel Mediterraneo.

Uno dei tratti più distintivi dell'era post-moderna inaugurata dalla globalizzazione (promossa o subita che sia) è senza alcun dubbio il dilagare del fenomeno migratorio. In proporzioni tali da suscitare, anche all'interno dell'Ue, e persino in paesi storicamente accoglienti come la Francia, i Paesi Bassi ed il Regno Unito, la ricomparsa di riflessi nazionalistici e xenofobi che si ritenevano superati da tempo. Le ripercussioni elettorali ne sono il sintomo più evidente e preoccupante¹. I flussi migratori hanno assunto consistenza e proporzioni tali da suscitare l'indiscriminata invocazione di principi umanitari che cozzano però se non altro contro le capacità di assorbimento economico e sociale delle nazioni di destinazione. Senza trascurare, per gli extra-comunitari, il fatto che lo spazio Schengen ha abolito le frontiere interne, non quelle esterne. L'argomento non può pertanto essere confinato nei suoi aspetti umanitari. Il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela dei diritti umani, principi indiscutibili, non possono pertanto consistere nell'indiscriminata accettazione, né nella concessione dello *status* di rifugiato a chiunque bussi alla nostra porta. Porre la questione in termini di rispetto dei diritti umani è d'altronde fuorviante, avendosi a che fare non con casi singoli o ben delimitati, quelli previsti dalla convenzione internazionale sui rifugia-

¹ Diffusamente, non più soltanto nell'elettorato di destra, ma ormai anche in quello di sinistra; e, del tutto impropriamente, anche in paesi come il nostro, crogiuolo storico di etnie, oltre che dall'antica consuetudine all'emigrazione.

ti del 1951 e da quella di Dublino sul diritto di asilo del 1990, bensì con fenomeni di massa che richiedono un più ampio contemperamento delle diverse esigenze nazionali ed internazionali. A dimostrazione della complessità della materia, è da rilevare che la convenzione internazionale sui diritti dei migranti, stilata nel lontano 1990 ed entrata in vigore soltanto nel 2003, non è stata ratificata dai paesi europei.

L'improvvisa irruzione della criminalità internazionale organizzata, dei traffici illeciti di ogni genere, del terrorismo e della globalizzazione economica ha condotto ad una radicale alterazione dei secolari termini di riferimento dei rapporti internazionali, specie per quanto riguarda le questioni attinenti alla sovranità ed integrità territoriale degli Stati. Sotto la pressione degli eventi, nella stessa Unione europea, ambiti costituzionali che si riteneva costituissero l'estremo ridotto delle prerogative nazionali, e cioè quelli della giustizia e degli affari interni², si sono andati comunitarizzando molto più rapidamente dell'ancor balbettante politica estera e di difesa. Per far fronte all'espandersi di sfide transnazionali, l'Ue ha infatti gradatamente sviluppato uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Una triade che implica difficili equilibri costituzionali e comporta non poche contraddizioni di ordine politico. Fra il rispetto dei diritti umani e la tutela della sicurezza interna, nell'ambito dell'area Schengen la sensibilità delle nostre società democratiche lascia spazio per le argomentazioni più disparate.

Trattasi comunque di materie che, pur riguardando da vicino le preoccupazioni di singoli cittadini, sfuggono alla possibilità di gestione dei rispettivi governi, la cui autorevolezza è pertanto chiamata in causa. Non possono quindi bastare le iniziative nazionali contingenti, reattive, di emergenza. Non è soltanto una questione di ordine pubblico, di controllo delle frontiere, di contrasto della criminalità, di repressione del terrorismo. Ne risulta la necessità di un approccio programmatico d'assieme, in termini di politica interna ed estera, di sicurezza complessiva, con l'esigenza di affrontarne le cause piuttosto che di contenerne le conseguenze. L'argomento va quindi affrontato alla radice, in una visione di più lungo termine, strategica, con il necessario concorso dei paesi di origine e transito.

Il 'triangolo' portante

Le cifre sono indicative dell'ampiezza raggiunta dal fenomeno sul territorio dell'Unione europea: prescindendo dai naturalizzati e dai 6 a 8 milioni di irregolari³, si tratta di circa 19 milioni di extracomunitari, il 3,8 della popolazione complessiva⁴, dei quali 5,7 milioni provenienti da paesi arabi e dalla Turchia. I numeri non sono nel loro complesso eccessivi; sono i modi ad essere diventati intollerabili, a danno della stessa dignità delle persone coinvolte. I demografi tendono a considerare le migrazioni di massa come eccezioni storiche, in gran parte rever-

² Il 'terzo pilastro' di una struttura tripartita che il trattato di Lisbona ha abolito, nel perseguimento di una impostazione comunitaria più coesa.

³ Si calcola che il loro flusso raggiunga ormai le 900.000 unità all'anno. Molti finiscono preda della criminalità organizzata, nazionale ed internazionale.

⁴ Si va dal 45% in Lussemburgo al 9% in Germania, 6% in Francia, 4% nel Regno Unito, 2,4% in Italia.

sibili con l'andar del tempo. Il che non toglie che la loro sedentarizzazione va regolata alla partenza e all'arrivo, e presuppone l'accoglimento dei valori civici vigenti nel paese di accoglimento, secondo modalità che variano da caso a caso. Tutto ciò richiede un approccio molteplice, umanitario, economico, sociale, in termini tanto di coordinamento interministeriale interno quanto di politica estera complessiva. È l'appropriata gestione dell'interrelazione nel triangolo fra disciplina degli ingressi legali, riduzione delle situazioni di clandestinità o irregolarità, e più precise politiche di integrazione: le tre gambe di ogni coerente politica di immigrazione sostenibile⁵.

Come accadeva cent'anni fa ai nostri emigranti che partivano per «terre assai lontane» con le carte in regola, i flussi migratori vanno impostati e disciplinati nei luoghi di partenza, non certo lungo il loro percorso, in collaborazione con i paesi di origine o in quelli di transito che ne subiscono anch'essi il gravame e la responsabilità⁶. La loro rispondenza si è invece finora rilevata riluttante, poco collaborativa, per l'inarrestabile propensione ad emigrare delle loro più giovani generazioni, che rappresentano oltre il 50% della popolazione. Gli interessi e le preoccupazioni dei paesi coinvolti nel fenomeno non sono identici ma possono diventare convergenti: quelli di origine considerano il duplice vantaggio (del quale l'Italia, terra di emigrazione per oltre un secolo, è ben consapevole) della riduzione della pressione demografica e dell'importante consistenza delle rimesse degli emigranti; quelli di transito sono ansiosi di liberarsi comunque del fardello⁷. Vi è da sperare che il 'risveglio arabo', dal quale tanto si attende, non si traduca ancora una volta nell'exasperazione di valori nazionali che mortificano le minoranze etniche o religiose, ma conduca invece ad una maggiore apertura sociale (democrazia?) che ricomponga quel caleidoscopio di popoli che ha caratterizzato per secoli le società mediterranee, il crogiuolo delle tre religioni mono-teiste, il crocevia di tanti commerci economici ed umani, la culla di tanta civiltà⁸. La condizione delle minoranze, specie in regioni storicamente interetniche quale il Mediterraneo, costituisce la cartina di tornasole dell'effettiva funzionalità (tutto sommato più rilevante della stessa democraticità) di una società statale. Quand'è che Tunisi, Tripoli, Alessandria, Smirne, Istanbul torneranno ad essere le città cosmopolite di una volta?

Programmi condivisi di assistenza allo sviluppo di piccole e medie imprese dovranno rimediare all'emarginazione di vasti strati di quelle popolazioni, cui le varie 'primavere arabe' stanno dando voce. Interventi più decisi andranno com-

⁵ La prova del nove viene dagli Stati Uniti dove i musulmani sono facilmente integrati, mentre i *latinos* clandestini, pur cristiani, si inseriscono più difficilmente.

⁶ L'ex ministro dell'Interno Pisanu ha efficacemente delimitato il problema: «l'immigrazione irregolare si cura soltanto con una gestione intelligente dell'immigrazione regolare [...] assieme ai paesi d'origine».

⁷ In Libia, la politica gheddafiana delle porte aperte agli africani aveva prodotto due milioni di immigrati, poi abbandonati a se stessi.

⁸ Bisogna considerare che molte comunità cristiane d'Oriente (copti, greci, armeni, maroniti, siriaci, ecc.) vanno ormai ad ingrossare le fila dell'emigrazione, depauperando quelle società delle loro tradizionali componenti cosmopolite e commerciali che dovrebbero invece servire a rigenerare quelle classi medie e sviluppare gli indispensabili legami economici ed umani esterni. Libano, Siria ed Egitto sono rimasti gli ultimi residui del millenario tessuto interetnico ed interreligioso mediterraneo.

più ad evitare il propagarsi di discriminazioni (e delle varie pulizie etniche). Si dovrà prioritariamente calibrare in tal senso la politica europea di partenariato (il nuovo nome dell'assistenza allo sviluppo), con una appropriata programmazione e regolamentazione con gli Stati di provenienza, tenendo conto delle esigenze dei paesi di destinazione, ma anche, alla partenza e all'arrivo, della dignità e dei diritti umani dell'emigrante. Con incentivi e condizionamenti, verso forme innovative di collaborazione e scambio, che impostino anche una circolarità dei flussi, a beneficio degli stessi paesi di origine.

L'immigrazione illegale (eufemisticamente definita irregolare o clandestina) deve invece essere materia di controlli e provvedimenti di polizia: le condizioni in cui oggi partono e arrivano i clandestini poco si discostano infatti dalla tratta di triste memoria, preda come sono, o inevitabilmente diventano, di reti illegali se non propriamente criminali. Lo scopo ultimo deve essere quello dell'appropriata integrazione delle collettività immigrate, regolari, regolarizzate o sanate, nel tessuto sociale del paese di accogliimento⁹, ad evitare i fenomeni di ribellione asociale delle *banlieues* autoghezzate¹⁰, e la sconsolata constatazione dello stesso *premier* britannico Cameron che «ci vuole meno tolleranza passiva e più liberalismo attivo e determinato (*muscular*)». Nel perseguimento di una migliore convivenza sociale, con l'interazione fra le esigenze rispettive delle società di provenienza e di accogliimento, nell'uguaglianza dei diritti e dei doveri. Non si deve trattare del mero rispetto della legge, ma di una maggiore condivisione dei valori su cui si fondano le società di accogliimento: non necessariamente di adottare *in toto* l'identità e cultura civica dei paesi di accogliimento, ma di adattarvi quanto meno con l'apprendimento della lingua e l'accettazione dei costumi¹¹: un diverso atteggiamento contraddirebbe implicitamente le ragioni stesse dell'immigrazione. All'arrivo, il metodo può variare: il multiculturalismo o comunitarismo, praticato nel Regno Unito, Paesi Bassi e in Germania, presuppone la spontanea coesistenza fra diverse comunità giustapposte; l'interculturalità tenta di promuovere una convivenza interattiva e sinergie fra le varie comunità; l'assimilazione, applicata in Francia dalla *République citoyenne* di napoleonica memoria e negli Stati Uniti in modo più pragmatico, consiste nell'indifferenziazione e nell'assorbimento nel comune crogiuolo. La passiva accondiscendenza di marca italiana corrisponde all'atteggiamento più tollerante della nostra opinione pubblica, ma deve ancora fare i conti con l'incidenza delle patologie sociali nazionali. Impostazioni diversificate, rivelatesi tutte parimenti inconcludenti¹².

⁹ Il che presuppone un sentimento di appartenenza, nella «volontà di vivere assieme» di cui parla Ernest Renan nel suo *Qu'est-ce qu'une nation* del 1882.

¹⁰ Diverso è il fenomeno dei Rom, per la loro storica riluttanza all'integrazione.

¹¹ Un ragionamento analogo andrebbe fatto per quanto riguarda la situazione delle minoranze, endogene o sopravvenute, in tanti paesi non occidentali; specie per quanto riguarda i seicentomila cattolici, gli otto milioni di copti e gli innumerevoli altri cristiani d'Oriente, che non sono riconosciuti come cittadini a pieno titolo e sono soggetti a discriminazioni di ogni genere e persino a politiche di 'pulizia etnica' che, oltre ad impoverire quelle società, rinnegano secoli di storia condivisa.

¹² Ben diversa da quella degli immigrati regolari è la condizione – non affrontata in questa sede – dei rifugiati politici e dei richiedenti asilo, che possono avvalersi di una precisa normativa internazionale. La convenzione di Dublino del 1990 stabilisce che la concessione del diritto di asilo spetta al paese di prima accoglienza. Lo *status* di rifugiato va riconosciuta a chi fugge da persecuzioni politiche o da altre situazioni di grave conflitto interno: lo Unhcr (Alto commis-

Bisogna andare oltre la mera tolleranza, l'acquiescenza, il relativismo culturale, per suscitare una rispondenza attiva alle comuni sollecitazioni. Il rispetto della diversità non può più consistere, come nei *millet* ottomani o nell'Impero austro-ungarico, nell'accettare separando, stratificando, fosse pure per rispettare le diversità giuridiche o religiose, bensì nel ricostruire un'utile pluralità partecipativa nei diritti e nei doveri. Gli Stati democratici si reggono non soltanto sulla regola della maggioranza bensì, mazzinianamente, sui diritti e doveri di tutti, sulla convergente compartecipazione di cittadini e residenti¹³. A poco servono le polemiche spesso strumentali, e le sterili diatribe fra difensori ad oltranza dei diritti umani individuali e propugnatori delle esigenze di sicurezza interna. Il rapporto stilato nel 2011 da un apposito 'gruppo di persone eminenti' del Consiglio d'Europa presieduto dall'ex ministro degli Esteri tedesco Joschka Fisher, dopo aver dichiarato il termine di 'multiculturalismo' come fonte di confusione, propone un approccio basato su diritti e responsabilità individuali, affermando che «né l'Islam né ogni altra religione è incompatibile con i valori europei [...] gli immigranti antichi o recenti non devono rinunciare alla loro fede o identità [...] ma gli "europei con il trattino" hanno l'obbligo di obbedire alla legge, di imparare la lingua del paese e di fare qualcosa di utile per i loro concittadini». Nell'ambito dell'area Schengen, la sensibilità politica delle nostre società democratiche lascia spazio per le argomentazioni più disparate. Purché nel riconoscimento che i diritti umani riguardano le singole persone, e non possono applicarsi *sic et simpliciter* ad interi popoli in fuga. Né i territori nazionali possono diventare terre d'asilo indiscriminate. L'esigenza primaria è di stabilire modalità condivise per collegare le politiche dei paesi di origine, di transito e di destinazione dei flussi immigratori.

Di particolare criticità rimane la questione del rimpatrio degli irregolari nei paesi di origine. *In primis* la possibilità di respingimento dei *sans papiers* (e di quanti si sono disfatti dei loro documenti proprio per sfuggire all'identificazione e al conseguente rischio di rimpatrio), e persino quella dell'espulsione di sospetti terroristi (che la Corte di giustizia europea protegge per considerazioni umanitarie). Le convenzioni internazionali si pronunciano contro l'indiscriminato respingimento (*refoulement*), un principio che si tende ad interpretare estensivamente. Soprattutto l'immigrazione clandestina per via marittima è questione di non univoca soluzione. Le sottili disquisizioni sul regime delle acque internazionali, sulle rispettive responsabilità nelle aree Sar (*search and rescue*), sull'inammissibilità dell'intercettazione di barche in mare aperto, sull'equiparazione fra tolda delle navi italiane e territorio nazionale vero e proprio, ed infine sulla distinzione fra respingimento, espulsione, rimpatrio e riammissione di coloro che siano trattenuti nei centri di accoglienza, non possono trascurare che lo scopo primario è quello di contrastare il molto lucrativo sfruttamento dell'immigrazione clande-

ariato per i rifugiati delle Nazioni Unite) e le altre organizzazioni umanitarie tendono a riconoscere tale condizione a chiunque emigri, anche per generici motivi sociali o economici.

¹³ Il che coinvolge ovviamente la stessa nuova Europa emersa dalle macerie del Muro, dopo le autodeterminazioni conseguenti al crollo di tanti imperi che ha costellato il secolo scorso; si tratta quindi di ridefinire i rapporti fra i vari *constituent people* di ogni nazione, oltre che dell'Ue nel suo complesso.

stina, una moderna riedizione della tratta degli schiavi, che va ad alimentare il lavoro nero e la criminalità organizzata, oltre a intralciare le politiche di integrazione. Se dei loro diritti umani si deve ovviamente tener conto, le condizioni in cui avvengono le traversate ne sono la prima violazione.

La politica dell'Ue

Sotto la pressione congiunta del terrorismo e della globalizzazione, la politica europea in materia di giustizia e affari interni (Gai) si è sorprendentemente rafforzata prima della stessa politica estera e di sicurezza (Pesc), della quale dovrà peraltro costituire uno degli elementi portanti. L'Unione europea, allargata ormai a Ventisette, costituisce uno 'spazio comune' nel quale si vorrebbe far valere le quattro libertà di circolazione (di persone, merci, capitali e servizi) anche per gli extra-comunitari. Il trattato di Lisbona, con la sua carta dei diritti fondamentali, consacra il rispetto e la tutela delle minoranze tra i valori fondanti dell'Unione. Le ricorrenti comunicazioni della Commissione sottolineano l'opportunità di affrontare la questione nell'ambito del principio di solidarietà. Ma gli avvenimenti quotidiani dimostrano la riluttanza degli Stati a delegare a Bruxelles delle prerogative che ritengono consustanziali alla loro sovranità più della stessa politica estera e di sicurezza.

Nel 1985, il regime di Schengen disciplinò la libertà di circolazione e stabilimento fra coloro che vi aderirono (a tutt'oggi 25 Stati, non tutti dell'Ue, e con la rilevante eccezione del Regno Unito). I termini di riferimento politici e istituzionali furono istituzionalizzati nel trattato di Maastricht del 1992, che fissò una struttura a pilastri, il terzo dei quali consisteva appunto negli affari di giustizia e affari interni. Il trattato di Amsterdam del 1997 incluse, al Titolo IV, l'immigrazione e l'asilo fra le competenze comunitarie. A Tampere nel 1999 fu stilata la prima bozza di una politica migratoria europea condivisa, collegata alla politica estera comune. Nel 2000, la Commissione elaborò l'approccio globale alle questioni migratorie, comportante il concorso dei paesi di provenienza. Nel 2001 fu votata una strategia di sicurezza interna, mentre il Consiglio di Laeken menzionò il limite della capacità di accoglimento. Nel 2003 e 2004, ai vertici di Salonicco e dell'Aja, vennero fissati degli ulteriori paletti prudenziali. Nel 2004 furono poi approntati il programma Aeneas di assistenza tecnica e finanziaria, l'Agenzia Frontex per il comune controllo delle frontiere, ed i sistemi informativo e di rilascio visti Sis e Siv. Nel 2007, una comunicazione della Commissione propose un'azione comune rivolta ad istituire dei partenariati con i paesi di origine, atti a promuovere la mobilità e circolarità dei flussi, con la temporaneità di alcune immigrazioni e dei relativi visti¹⁴.

Nel 2008, fu vergato un possibile patto sull'immigrazione fra i Ventisette, comprendente la sottoscrizione di impegni da parte dei richiedenti di visto di soggiorno per motivi di lavoro¹⁵, il possibile rilascio di permessi a punti, di una carta

¹⁴ A carattere eventualmente stagionale, come avvenuto in passato fra gli stessi cittadini dei paesi della Comunità europea.

¹⁵ In Italia, a fini di integrazione, l'ex ministro dell'Interno Pisanu aveva stilato una carta dei valori, nella quale gli immigrati avrebbero dovuto a riconoscersi.

blu per più qualificati, da considerare preferenzialmente. Il programma di Stoccolma del 2009 ribadì il collegamento fra gli strumenti di collaborazione con i paesi terzi, elaborò specifici profili migratori, tracciò delle piattaforme di cooperazione, stabilì l'invio di missioni per la definizione di programmi concreti, verso l'impostazione di partenariati di mobilità destinati ad «identificare degli approcci innovativi per migliorare i movimenti legali di persone»¹⁶. Una terminologia burocratica, quella della Commissione, rivolta a stimolare dei meccanismi di migrazione circolare, con l'appropriata assistenza per la reintegrazione dei rimpatriandi. La relativa attuazione era ovviamente subordinata al corrispondente comportamento dei paesi di provenienza. Soltanto Moldova, Capoverde e Georgia hanno aderito agli analoghi progetti pilota, a conferma della persistente riluttanza dei paesi arabi a lasciarsi coinvolgere. Il trattato di Lisbona, infine, ha comunitarizzato le materie di giustizia e affari interni¹⁷, consentendo in tal modo all'Unione di negoziare con Stati terzi a nome dei singoli Stati membri.

In attesa dei necessari, maggiori coordinamenti interdisciplinari e interministeriali, si sono moltiplicate, tuttavia, le situazioni di emergenza, nel corso delle quali i singoli Stati membri hanno rivendicato le loro prerogative sovrane. Nel 2000, la Commissione riconobbe «la necessità di *standard* minimi per la concessione di una protezione temporanea nell'eventualità di un influsso massiccio di sfollati (*displaced persons*) e di misure che promuovano una distribuzione degli sforzi fra gli Stati membri nel riceverle». Precisando tuttavia che tale trattamento si applicava a «persone che si sono trovate costrette a lasciare il paese o regione di origine, o sono state evacuate, particolarmente in risposta a un appello delle Organizzazioni internazionali, e non sono in grado di tornarvi in durevoli condizioni di sicurezza a causa della situazione colà prevalente [...] di conflitto armato o violenza endemica [...] o del rischio di violenze sistematiche o di una generalizzata violazione dei diritti umani»¹⁸. Situazioni che non paiono potersi applicare alle migrazioni per motivi economici o alla ricerca di migliori condizioni di vita. Per mantenere l'integrità del regime di Schengen sotto i colpi d'ariete delle indiscriminate immigrazioni di massa, la Commissione si è pertanto di recente dichiarata disposta ad accettare sospensioni unilaterali in casi eccezionali, per un periodo non superiore a cinque giorni, salvo periodi più lunghi debitamente motivati e preventivamente da lei autorizzati. Affermando che «i paesi membri hanno la responsabilità politica di mantenere l'ordine pubblico e garantire la sicurezza all'interno del proprio territorio», Francia, Germania, Spagna, cui si sono aggiunte Danimarca, Olanda e Finlandia (Stati tutti dalle impeccabili credenziali umanitarie) si sono però esplicitamente distanziate dal tentativo di Bruxelles di comunitarizzare la materia, opponendole il principio di sussidiarietà. E la generosità italiana (che arriva a concedere permessi di soggiorno temporanei per motivi umanitari, non accettati dai suoi *partners* europei) è figlia più che altro dell'im-

¹⁶ Tutti gli accordi bilaterali conclusi in materia prevedono modalità di riammissione e clausole relative al rispetto dei diritti umani.

¹⁷ Vedi il Titolo IV del Tfu.

¹⁸ Con la direttiva 2001/55/EC.

possibilità di sbarrare la sua porta d'ingresso marittima e della convinzione che molti comunque considerano la penisola soltanto come strada di accesso all'Europa centrale.

L'edificio immigratorio dell'Unione europea deve poggiare sulle solide fondamenta di una politica condivisa almeno nelle sue grandi linee, e cioè nelle sue intenzioni programmatiche, non soltanto basata sulla solidarietà nel sostenerne l'onere ma anche impostata su comuni politiche di prevenzione e contenimento. Fornire cioè la tela di fondo contro cui proiettare i diversificati comportamenti nazionali, necessariamente tributari dei rispettivi equilibri interni e collocazioni geopolitiche. Dimostrarsi comunque più presente e propositiva anche in termini di politica estera comune (Pesc). Il che chiama in causa l'efficacia della politica di vicinato inaugurata dall'Unione nel 2003 e che da allora ha attraversato alterne vicende.

Il Mediterraneo

Come si è detto, la questione immigratoria può considerarsi il filo d'Arianna del partenariato mediterraneo dell'Ue. La preconditione essenziale consiste nella reintegrazione di spazi più estesi, che la guerra fredda ed i nazionalismi intransigenti hanno dilaniato. Dalla fine della guerra e poi del colonialismo la cooperazione mediterranea si è ridotta ai minimi termini, con gravi deficienze culturali ed infrastrutturali. È ormai tempo di procedere con decisione per ridurre le asimmetrie socio-economiche, rendendole semmai utilmente complementari, evitare le introversioni, sviluppare la solidarietà interaraba, contenere le interferenze estranee, condividere in altre parole un nuovo immaginario collettivo ed allargare l'orizzonte comune. Restituendo alla regione quelle interconnessioni che ne hanno fatto la culla della nostra stessa civiltà occidentale. Sono finora ripetutamente venute a mancare da ambo le parti, nell'Unione europea e presso gli Stati arabi, le premesse per affrontare in modo complessivo e coerente i reciproci rapporti, nell'ambito di quel partenariato mediterraneo sbandierato dai tempi della dichiarazione di Barcellona del 1995, ribadito con l'Unione per il Mediterraneo proclamata nel 2008¹⁹. Ai quali va aggiunto il Gruppo 5+5 fra paesi del bacino occidentale (separato quindi dalle complessità del Medio Oriente), avviato congiuntamente da Italia e Francia per sviluppare progetti concreti. Quadri di assieme per collegare l'ormai classica tripartizione fra politica, economia e società, tela di fondo degli accordi di associazione e dei relativi piani d'azione bilaterali fra l'Ue ed i singoli Stati. La politica di vicinato accomunando i paesi dell'Europa orientale a quelli del Mediterraneo, costituisce una dichiarazione di disponibilità, non una indiscriminata apertura di credito.

Le rivolte popolari arabe hanno pertanto incoraggiato la Commissione ed il Consiglio ad agire congiuntamente, in termini di politica estera comune, con la

¹⁹ Originariamente impostata sullo sviluppo di progetti specifici geografici e funzionali, poi improvvidamente riassorbita nell'onnicomprendivo contesto di Barcellona, che le vicende mediorientali hanno poi nuovamente bloccato, ma che le rivolte arabe potrebbero ora riattivare.

comunicazione *A new response to a changing neighbourhood*, stilata il 25 maggio scorso da lady Ashton e dal commissario Füle²⁰, che introduce una chiara condizionalità in termini di «più in cambio di più» (*more for more*)²¹, proporzionando cioè l'impegno finanziario (6 miliardi di euro fino al 2013) dell'Ue alla rispondenza dei destinatari, in particolare nel procedere a riforme democratiche e perseguire una maggiore cooperazione regionale. Ricorrendo pertanto ad incentivi piuttosto che alle solite condizionalità. Un'incastellatura che richiederà del tempo per potersi consolidare. Vi è da sperare che le evoluzioni in corso nei paesi arabi aprano qualche spiraglio nella loro tradizionale riluttanza ad accettare, anche fra di loro, le limitazioni di sovranità inerenti a qualsiasi collaborazione internazionale. Incoraggiante appare la collaborazione avviata fra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, con l'incoraggiamento finanziario dell'Arabia Saudita. Preoccupanti sono invece le persistenti dimostrazioni di intolleranza in nazioni storicamente interetniche come il Libano, la Siria, l'Egitto.

Riassumendo

Per gli europei, si tratta ormai di superare l'assetto di Wesfalia e, per gli arabi, quello napoleonico, che esaltavano le sovranità nazionali. E sviluppare invece le esperienze maturate nell'Ue e nella Csce (che si vorrebbe infatti da tempo estendere al Mediterraneo)²². Già a Versailles, alla fine del primo conflitto mondiale, i trattati di pace di stampo wilsoniano riguardanti i paesi emersi dal collasso degli Imperi multietnici austro-ungarico e ottomano, comprendevano tutti degli articoli sul rispetto delle minoranze. Più che mai oggi, nel dilagare della globalizzazione e con il dissolversi degli ultimi imperi sovietico e federale jugoslavo, nell'affermarsi di ben più ampi spazi di convivenza umana, emerge l'ammissibilità di vari livelli di personale identità e fedeltà²³, *supra-* o *infra-*statali, che trasformano i secolari concetti di sovranità e integrità territoriale, con implicazioni costituzionali a livello statale oltre che comportamentali per i singoli. Duri a morire appaiono invece ancora i riflessi condizionati ed i tentativi di soluzione sul piano bilaterale. L'Italia, da sempre la porta d'Europa dall'Oriente e da Sud, è esposta ben più di altri al continuo stillicidio di illegalità molteplici: i suoi tentativi di accordi di compromesso con Tunisia e Libia si sono rivelati inconsistenti, mentre quelli con Egitto e Ghana hanno dato miglior prova. Francia e Spagna hanno preferito adottare atteggiamenti più intransigenti nei confronti di Marocco e Senegal, sulla base di precisi accordi presi con i paesi d'origine, con il sostegno finanziario della Commissione europea e quello operativo di Frontex.

²⁰ E quindi congiuntamente da Commissione e Consiglio, Doc. Com (2011) 303; vedi anche Com (2011) 200 dell'8 marzo 2011 sul *Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa* e Com (2011) 248 del 4 maggio 2011 sulle migrazioni.

²¹ Analogamente all'impostazione del piano Marshall.

²² L'Osce dispone di un alto rappresentante alle minoranze nazionali, destinato all'*early warning* di situazioni che possano minacciare la sicurezza interna ed internazionale.

²³ Come si può constatare all'Heerengschtinges Museum di Vienna, il giuramento all'imperatore Francesco Giuseppe era pronunciato in ben 11 lingue, senza che ne risultassero lesioni all'impegno di fedeltà.

In conclusione, si può argomentare che i diritti umani, e fra loro le migrazioni, possono rappresentare il filo d'Arianna, il bandolo della matassa per la ricomposizione persino dell'intero sistema internazionale. Trattandosi di materie che hanno a che vedere non soltanto con il diritto umanitario ma, data la consistenza raggiunta, anche con la tutela della sicurezza nazionale ed individuale, la questione è diventata eminentemente politica, sia a livello interno (anche per le sue ripercussioni elettorali) sia in termini di solidarietà internazionale. I principi umanitari di fondo devono essere commisurati alle esigenze contingenti di ogni singolo Stato di origine e di accoglienza, perché vanno al cuore dei rispettivi 'contratti sociali'. L'argomento va anche affrontato simultaneamente nello specifico contesto comunitario e nel più esteso ambito strategico internazionale. Bisognerà in particolare dare maggior consistenza all'antico progetto di una più stretta collaborazione fra gli Stati dell' 'arco latino' dell'Ue, nell'intento di ritesere i tradizionali legami storico-culturali nell'ambito regionale mediterraneo. *East is East and West is West*, diceva Kipling ben prima che Huntington tracciasse i termini di un sempre possibile scontro di civiltà. Ma Toynbee ci ha esortato a non fissarci sulle inconciliabilità, per ricercare invece le convergenze e le complementarietà, fra le differenze che contraddistinguono la coabitazione umana.