

**Pietro Francesco Carlo**

**L'IMMIGRAZIONE E LA CRISI DI IDENTITÀ DELL'UNIONE  
EUROPEA: RIVALUTARE LA SOLIDARIETÀ**

ABSTRACT. Il saggio contiene delle riflessioni sull'impatto che l'attuale emergenza migratoria sta avendo sui nuclei fondanti dell'identità europea. In particolare si evidenzia come tale emergenza abbia messo in crisi uno dei pilastri della costruzione europea rappresentato dalla libertà di circolazione. Si palesa, altresì, che la reazione contraddittoria dell'Unione Europea non è legata a una semplice contingenza, ma riflette alcuni limiti intrinseci all'integrazione europea. Il saggio non prospetta soluzioni concrete all'emergenza profughi, tuttavia propone la rivalutazione del principio di solidarietà per affrontare al meglio questa e altre problematiche politiche dell'Unione.

**1. Premessa**

“Due milioni di disperati fuggono dalla guerra e dalle persecuzioni, molti tentano la traversata marittima, con naufragio, assalti di pirati, ecatombi. Ben 750.000 trovano accoglienza in una sola nazione. E lì diventano una comunità dinamica, disciplinata, imprenditoriale, perfettamente integrata. È una storia che potrebbe parlare del Mediterraneo nel 2015. Ma con un lieto fine che forse nessuno oggi osa sognare. Invece è una storia vera. Comincia quarant'anni fa con la fuga dei *boat people* dal Vietnam (cacciati dai comunisti, poi dalla guerra con la Cina), e la loro accoglienza qui negli Stati Uniti”.

Comincia con queste parole il capitolo IV de *L'età del caos* di Federico Rampini<sup>1</sup>, parole che illustrano bene lo scarto esistente tra le opportunità connesse a una gestione ordinata dei flussi migratori e l'effettiva difficile

---

<sup>1</sup> F. Rampini, *L'età del caos*, Mondadori, Milano, 2015.

situazione di un'Unione Europea a cui il dramma dei migranti ha creato una forte crisi di identità.

## **2. L'emergenza migratoria e la messa in discussione di Schengen**

Da qualche anno a questa parte si assiste a una forte pressione sui confini dell'Unione Europea da parte di stranieri provenienti dal Medioriente e dall'Africa che cercano di entrare nel territorio degli Stati membri dell'Unione.

Si parla di stranieri, ma, in realtà, per la maggior parte di loro, sarebbe più corretto parlare di profughi. Il profugo è colui che fugge dal suo paese di origine a causa di guerre, carestie o persecuzioni, e che chiede al paese ospitante il riconoscimento del diritto di asilo, ossia di essere accolto nel suo territorio e, quindi, di essere tenuto lontano dai pericoli e dalle sofferenze patite nel proprio paese<sup>2</sup>.

Per capire l'imponenza del fenomeno migratorio legato ai profughi che preme sui confini dell'Unione Europea si tenga presente che secondo Eurostat nel corso del terzo trimestre del 2015 (da luglio a settembre 2015), 413.800 persone hanno chiesto asilo (in prima istanza) agli Stati nell'Unione Europea

---

<sup>2</sup> È bene precisare che i profughi non provengono unicamente dalla Siria e dal Kurdistan, che sono aree interessate da conflitti militari, ma anche da paesi africani dilaniati dai conflitti o dalla siccità, oppure dove sono sottoposti a persecuzioni razziali, politiche e religiose.

(UE), quasi il doppio rispetto al 2° trimestre del 2015. In Italia le richieste d'asilo sono state 28.400<sup>3</sup>.

L'accoglienza degli stranieri (abbiano o meno questi il diritto di chiedere asilo) pone problemi delicati in quanto l'enorme numero di immigrati arrivati nei territori dei vari Stati dell'Unione si dimostra a volte superiore rispetto alla capacità dei rispettivi governi di poterli accogliere adeguatamente. A ciò si deve aggiungere che, anche a prescindere da una realistica analisi delle questioni legate all'accoglienza, la presenza di immigrati genera diffidenze nella popolazione dei paesi dove costoro arrivano, specie nei momenti di stagnazione economica.

Queste difficoltà hanno avuto come effetto quello di favorire il prevalere degli egoismi nazionali nella gestione globale dei fenomeni migratori, in luogo di un approccio coerente e comune.

Si tenga presente in proposito che gli immigrati giungono in Europa negli Stati del Sud o dell'Est con l'intenzione, però, di proseguire verso la Germania e gli altri Stati del Nord. Alla luce di ciò, quello che sostanzialmente hanno fatto e stanno continuando a fare gli Stati interessati dagli arrivi è di far defluire i profughi nel territorio degli Stati confinanti i quali, a loro volta, aprono le frontiere verso l'esterno e così via sino a far giungere gli immigrati in quel paese

---

<sup>3</sup> Cfr., in proposito, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report). Vedasi altresì Fondazione ISMU (a cura di), *Ventesimo rapporto sulle migrazioni 2015*, Franco Angeli, Milano, 2016.

che è la vera meta finale del loro peregrinare. Si assiste in pratica a un processo che tende a scaricare gli oneri dell'accoglienza dapprima sui vicini e successivamente sui paesi in cui gli immigrati ambiscono risiedere stabilmente.

Il prevalere degli egoismi nazionali si esprime anche con la difficoltà che incontra la proposta di ripartire le quote di profughi tra i paesi membri a causa della reticenza di alcuni governi di accollarsi gli oneri economici e politici derivanti dalla presenza di profughi nel loro territorio.

Va, peraltro, aggiunto che le stesse critiche mosse da più parti alla scarsa capacità degli Stati, luogo di arrivo degli immigrati, di arginare il fenomeno degli ingressi, pur essendo per molti versi condivisibili, non tengono però forse sempre in dovuta considerazione che questa capacità presuppone delle risorse, sia finanziarie sia di altro tipo, che non sempre tali Stati possiedono e che, dunque, essi avrebbero necessità di un supporto esterno.

La conseguenza del prevalere degli egoismi nazionali ha avuto un effetto dirompente sui meccanismi istituzionali dell'Unione.

La manifestazione più visibile di tale effetto è stata la messa in discussione della Convenzione di Schengen sull'abolizione dei controlli alle frontiere nei movimenti interni all'Unione.

Come si sa diversi Stati, nel tentativo di bloccare l'afflusso di immigrati nei loro territori, basandosi sull'art. 2 dell'Acquis di Schengen (la convenzione di

applicazione di Schengen)<sup>4</sup>, hanno ripristinato unilateralmente i controlli alle frontiere (una circostanza questa che interessa anche l'Italia vista la decisione dell'Austria di ripristinare i controlli alle frontiere). Il rischio che la situazione possa degenerare è tale che si è profilata in sede comunitaria l'eventualità di sospendere l'operatività della Convenzione per due anni.

Il ripristino dei controlli alle frontiere – deciso da diversi governi – rappresenta già adesso un passo indietro nel processo di integrazione europeo perché va a colpire quella libertà di circolazione delle persone che rappresenta uno degli aspetti più qualificanti della cittadinanza dell'Unione e che da anni permette a milioni di cittadini di spostarsi liberamente dal territorio di uno Stato membro all'altro.

Certo si può sostenere che la messa in discussione di Schengen non sia originata da un'ostilità nei confronti del principio di libera circolazione delle persone ma da ragioni di ordine pubblico. Ciò però non toglie che intanto si assista a un'attenuazione di uno dei pilastri della costruzione comunitaria.

Un'attenuazione che, in ultima analisi, pare essere causata, ancora prima che dall'emergenza migratoria, dalla mancanza di un clima di cooperazione e

---

<sup>4</sup> Secondo l'art. 2, comma 2, dell'Acquis di Schengen “per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti”.

di fiducia reciproca tra i governi che pare investire tutta una serie di ambiti in cui l'Unione è coinvolta (si pensi alla crisi in Ucraina dove l'Unione Europea, a parte l'adozione di sanzioni economiche, non è riuscita ad arginare l'espansionismo della Russia di Putin che si è annessa la Crimea e sostiene i separatismi filorussi).

### 3. Antieuropeismo e nuovi muri

La problematica dell'accoglienza pone poi un'altra questione cruciale per il futuro dell'Unione Europea. L'Unione negli ultimi lustri è stata impegnata a realizzare un impianto costituzionale che andasse oltre il mercato unico e l'euro, cercando di creare una coscienza politica comune che permettesse all'Unione di porsi oltre il solo ambito economico<sup>5</sup>.

Si è trattato di un impegno che ha avuto anche brusche battute d'arresto come dimostra il fallimento del tentativo di dare all'Unione una sua Costituzione. Tuttavia, è innegabile che si è riusciti a creare una *humus* su cui costruire una coscienza politica comune caratterizzando l'Unione Europea per la sua sensibilità verso i diritti umani. Ne è prova lampante in questo senso l'adozione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea alla quale si è attribuito lo stesso valore dei Trattati istitutivi.

---

<sup>5</sup> Elementi di riflessione in questo senso si possono trarre da M. C. Marchetti, *Cittadini d'Europa, Cittadinanza e democrazia nell'Unione europea*, Franco Angeli, Milano, 2015.

Significativo in questo senso è poi l'art. 2 del Trattato U. E., a detta del quale “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...). Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà (...)”.

Orbene, se l'Unione si fonda su questi valori e su questi principi la sua risposta alla domanda di accoglienza di chi scappa dalla disperazione non può essere certo quella di una chiusura. Un'Europa che rinnega l'accoglienza dei profughi finisce per rinnegare sé stessa.

Non è, quindi, un caso che l'Unione europea abbia da tempo sviluppato una politica di accoglienza e asilo ai rifugiati in fuga da pericoli e persecuzioni che appare coerente con quello che è il suo D.N.A.

L'art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione dispone che “l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento”. Sulla base di siffatto articolo, gli Stati dell'U. E. hanno deciso di armonizzare le proprie norme affinché, a partire dal 2012, le domande di asilo vengano esaminate in base a un corpus di principi fondamentali uniformemente riconosciuti in tutta l'Unione e sono state adottate

in proposito alcune misure tecniche, come norme minime per ammettere i rifugiati e per concedere lo status di rifugiato.

Eppure la situazione appare ben differente da come dovrebbe essere.

Il grande esodo di immigrati, oltre a porre il problema dei costi per il loro mantenimento, genera – come prima si accennava – nell’opinione pubblica una diffidenza accentuata da quella contrapposizione tra gruppi islamisti radicali e Occidente che è purtroppo sfociata in drammatici episodi di terrorismo.

Da tutto questo hanno tratto giovamento fenomeni populistici, per i quali le singole comunità nazionali dovrebbero affrontare le sfide poste dalla globalizzazione senza l’interferenza dell’Unione.

Innanzitutto, sono stati favoriti alcuni di quei partiti politici antieuropeisti i cui programmi presentano contenuti che in alcuni casi non possono non essere definiti xenofobi. Ciò peraltro in un momento storico in cui l’euroscetticismo è forse ai massimi livelli con i partiti contrari all’Unione europea che hanno guadagnato significativi seggi non solo nelle rispettive assemblee nazionali ma pure all’interno del Parlamento europeo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per quanto non facilmente accomunabili, i partiti che manifestano tendenze contrarie all’Unione Europea hanno nel complesso un peso politico consistente anche all’interno di Stati membri, come dimostrano il Fronte Nazionale in Francia e il Partito per l’indipendenza del Regno Unito in Gran Bretagna. In Italia l’antieuropeismo è caldeggiato soprattutto dalla Lega Nord, alleata in Europa proprio del Fronte Nazionale, e dal Movimento 5 Stelle che fa parte nel Parlamento europeo del gruppo degli euroscettici denominato “L’Europa della Libertà e della Democrazia Diretta”. Vedasi in proposito, anche per un’analisi degli esiti delle elezioni al Parlamento europeo del 2014, AA. VV., *Contro l’Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Epoké, Novi Ligure, 2014.



Anzi, nel rilevare che l'emergenza migratoria ha coinvolto anche il Regno Unito, si deve sottolineare l'effetto che la stessa ha avuto sull'esito del recentissimo referendum per l'uscita della Gran Bretagna – che, peraltro, ha sempre mostrato una certa riluttanza nei confronti di una totale integrazione – dall'Unione Europea<sup>7</sup>, le cui ripercussioni per l'avvenire dell'intera Unione sono al momento imprevedibili.

Ma i fenomeni populistici hanno interessato anche i governi come quelli che hanno proposto l'erezione di muri (come, ad esempio, il Governo ungherese) alle frontiere per impedire l'afflusso dei migranti all'interno del loro territorio<sup>8</sup>. Anche a voler prescindere dall'effettiva costruzione di tali muri, è da ritenere di per sé assai grave che, a oltre 5 lustri dalla caduta di quello di Berlino, in Europa si torni a parlare di realizzare barriere che separano le persone.

Un'Unione che, così facendo, riportasse in qualche modo indietro l'orologio della storia, rinunciarebbe in pratica a porsi nelle relazioni internazionali come interlocutore privilegiato per la promozione dei diritti umani.

---

<sup>7</sup> Ci si riferisce al referendum indetto in Gran Bretagna su iniziativa del citato Partito per l'indipendenza del Regno Unito per fare uscire il paese dall'Unione Europea, che ha registrato la prevalenza dei voti favorevoli alla Brexit e una differenziazione in apparenza significativa tra le preferenze espresse *pro o contro* sia per area geografica che per fasce di età.

<sup>8</sup> Una lettura utile in questo senso può essere quella di P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, 2015.

#### 4. Il valore della solidarietà in crisi

Qualsiasi organizzazione politica di tipo federale deve essere basata sulla disponibilità dei vari soggetti statali che la compongono a rinunciare, anche solo in parte, a soddisfare il loro tornaconto in vista della realizzazione del superiore interesse dell'organizzazione politica a cui essi appartengono.

L'Unione Europea non può, dunque, prescindere dalla solidarietà fra gli Stati membri. Non si può certo pensare che la solidarietà ci debba essere soltanto nei rapporti tra istituzioni dell'Unione e governi nazionali. All'interno del territorio dell'Unione si instaurano relazioni continue tra governi, imprese, cittadini che, nella prospettiva dell'integrazione e unificazione europea, devono essere regolate con un approccio capace di guardare al benessere complessivo di tutti i popoli stanziati su questo territorio<sup>9</sup>. Ciò si ricava chiaramente dall'art. 3 del Trattato U. E., in base al quale l'Unione promuove “la solidarietà tra gli Stati membri”.

La solidarietà tra Stati, alla luce di quanto esposto nelle pagine precedenti, è entrata, però, in una fase critica.

Una fase critica certamente accentuata dall'emergenza immigrazione ma che trova un grave precedente nel modo con cui a partire dal 2011 è stata

---

<sup>9</sup> Si rimanda in proposito alle riflessioni di J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

affrontata un'altra emergenza, ossia quella degli Stati con grosse difficoltà di finanza pubblica.

Come è noto, in quell'occasione è prevalsa la linea dura della Germania e di altri Stati del Nord che hanno imposto ai governi in difficoltà drastiche misure di austerità finanziaria – formalizzate dall'adozione del cosiddetto “Fiscal Compact” – che hanno impoverito le rispettive popolazioni, il cui livello di benessere è palesemente diminuito.

Non è questa la sede adatta per discutere circa l'opportunità delle misure finanziarie imposte ai paesi con una situazione di bilancio pubblico assai precaria. Tuttavia, si ritiene opportuno evidenziare che la gestione dell'emergenza finanziaria da parte degli organi dell'Unione Europea e dei paesi del Nord è stata forse così rigida da far percepire – a torto o a ragione – ai cittadini colpiti dalla politiche di austerità che nei loro confronti l'Europa e i suoi Stati membri non abbiano mostrato alcuna solidarietà. E questa percezione ha poi portato inevitabilmente a maturare sentimenti antieuropeisti<sup>10</sup>.

Da questo punto di vista il successo elettorale delle posizioni antieuropeiste a cui prima si accennava non deve essere sottovalutato. Non ci si trova più di fronte a iniziative politiche decisamente minoritarie che vogliono portare la storia europea indietro di decenni, bensì di un sentimento diffuso in settori ampi

---

<sup>10</sup> Rileva il rapporto fra politiche di austerità finanziaria e antieuropeismo L. Bini Smaghi, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Il Mulino, Bologna, 2013.

delle popolazioni nazionali che arrivano a considerare l'Unione Europea come ostile.

## **5. Recuperare la solidarietà tra Stati attraverso il supporto ai paesi di provenienza dei profughi**

Se l'idea di solidarietà interstatale pare arrancare, bisogna cercare di avanzare delle soluzioni per recuperarla.

È importante sottolineare che, ancora prima che nei rapporti fra governi, la solidarietà deve atteggiarsi concretamente nel pensiero dei cittadini dei vari Stati membri. Oggi molti di costoro – almeno in certe aree – pensano che alcuni governi di altri paesi tengano nei loro confronti un atteggiamento poco collaborativo, se non opportunistico, un atteggiamento che verrebbe poi ripreso dalle istituzioni di Bruxelles.

Tentare di accertare la fondatezza o meno di simili convinzioni non è impresa facile. È un dato di fatto, però, che siano in molti a pensarla così e questo finisce per tradursi in una sfiducia nei confronti dell'Europa. E come nessuno Stato può prendersi il lusso di convivere con una scarsa fiducia dei cittadini nei suoi confronti, così anche l'Unione Europea deve in qualche modo ovviare a questa visione pessimistica circa quanto essa può offrire per migliorare il benessere degli individui di tutti gli Stati membri.

I governi nazionali devono quindi impegnarsi per arrivare a delle soluzioni condivise in grado di ripartire equamente tra tutti gli Stati membri interessati gli oneri connessi alle varie problematiche che di volta in volta l'Unione si trova ad affrontare.

E proprio un tema assai delicato come la gestione dei processi migratori potrebbe rappresentare una buona occasione per dimostrare come la solidarietà sia per l'Unione un valore effettivamente operante che va a vantaggio non solo dei suoi cittadini, ma anche di chi scappa da una situazione disperata. Così facendo si contribuirebbe alla formazione di quella coscienza politica comune fondata sui valori che l'Unione cerca di realizzare.

In concreto, l'Unione Europea, partendo dal presupposto che non può accogliere profughi all'infinito e nemmeno abbandonarli al loro destino, potrebbe impegnarsi a superare all'origine quelle criticità sussistenti in altri luoghi del pianeta che spingono le persone a emigrare.

L'Unione Europea dovrebbe allora agire attivamente per aiutare quelle popolazioni che soffrono a causa della guerra e della fame, offrendo ai relativi paesi soluzioni concrete per avviare percorsi di prosperità che inducano i loro cittadini a non emigrare.

Una proposta questa che trova fondamento proprio nell'art. 3 del Trattato sull'U.E., che dispone che “nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione (...) contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla

solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà (...) al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

Tuttavia, il supporto che l'Unione potrà dare ai paesi extraeuropei in difficoltà si intreccia spesso con più delicati profili riguardanti gli equilibri politici internazionali (si pensi alla questione siriana). Questo significa che, onde poter gestire a monte l'emergenza immigrazione attraverso la manifestazione della sua solidarietà alle popolazioni emigranti, l'Unione deve porsi come soggetto credibile a livello mondiale, portando avanti una politica estera coerente. E allora anche in questo senso è bene che siano superati definitivamente gli egoismi nazionali all'interno delle dinamiche istituzionali dell'Unione.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Contro l'Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Epoké, Novi Ligure, 2014

BASSO P. (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, 2015

BINI SMAGHI L., *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Il Mulino, Bologna, 2013

FONDAZIONE ISMU (a cura di), *Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015*, Franco Angeli, Milano, 2016

HABERMAS J., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014

LOPERFIDO M. S., *La morte altrove. Il migrante al termine del viaggio*, Aracne, Roma, 2013

MACIOTI M. I., PUGLIESE E., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Bari, 2010

MARCHETTI M. C., *Cittadini, d'Europa. Cittadinanza e democrazia nell'Unione europea*, Franco Angeli, Milano, 2015

RAMPINI F., *L'età del caos*, Mondadori, Milano, 2015

TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, Bari, 2011.