

Il puzzle immigrazione in politica estera: un'architettura poliedrica che guarda all'Europa

La politica estera italiana in relazione al tema delle migrazioni, la questione rifugiati, la riforma dell'Onu e la proposta di tassazione delle rendite finanziarie al centro dell'intervista al ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini

Intervista di Claudia Svampa

Il piano della sicurezza sociale e quelli altrettanto decisivi del dialogo religioso e del multiculturalismo per una gestione efficace del fenomeno migratorio

Il tema delle migrazioni è un poliedrico contenitore con infinite sfaccettature a seconda di come lo si ruoti: sicurezza sociale, occupazione e mercato del lavoro, dialogo interreligioso, multiculturalismo, integrazione. Se dovessimo tracciare un profilo italiano in politica estera in riferimento al tema migratorio, quali tra questi fattori delinerebbero meglio la posizione del Paese?

Le componenti del "puzzle immigrazione" che Lei evoca sono tutte centralissime e tutte meritevoli di attenzione e di politiche ad hoc. La sicurezza sociale è un fattore a cui oggi sono molto sensibili le società europee e ha guadagnato un peso anche nell'agenda politica di molti Paesi, tra cui l'Italia.

Ma è solo la punta di un iceberg che si manifesta in maniera più acuta quando il mercato del lavoro assorbe meno immigrazione. In Europa per decenni abbiamo accolto lavoratori da altri continenti. Anche prima esisteva una piccola percentuale che delinquiva, ma il timore sociale era minore di oggi, quando molti nostri giovani faticano a trovare lavoro e il migrante viene percepito in contrapposizione al cittadino. Per questo il Governo si è preoccupato di varare una legge che permetta l'accesso in Italia solo a chi ha un lavoro e di rimpatriare chi delinque. È un provvedimento figlio del suo tempo, la fine del primo decennio del XXI secolo, che probabilmente non avrebbe avuto fondamento sociale 25 anni fa.

Poi c'è un altro piano, quello del dialogo religioso e del multiculturalismo, tema che mi sta particolarmente a cuore e per il quale ho ricevuto recentemente anche l'apprezzamento del

Intervista al ministro degli Esteri, Franco Frattini

Pontefice. La nostra politica estera si basa sul mutuo rispetto, sul dialogo interreligioso, che deve avvenire a Roma come a Islamabad, a Milano come a Baghdad. Tradotto in politica migratoria vuol dire che dobbiamo aprirci all'immigrazione in sicurezza, facendo in modo che le garanzie offerte a chi arriva da fuori non pregiudichino i diritti dei cittadini e che i valori religiosi di tutti siano preservati.

Dialoghi e negoziati con Paesi coinvolti nella gestione dei flussi migratori passano attraverso i due sinergici aspetti della diplomazia, il bilateralismo e il multilateralismo: esistono pilastri fissi e altri mobili nei due diversi contesti in riferimento alle politiche migratorie?

La politica dell'immigrazione italiana poggia su alcuni assi fondamentali, nel contesto bilaterale come in quello multilaterale. Mi preme sottolineare che questi assi vanno presi nella loro complessità e non estrapolati singolarmente, sebbene alcuni "facciano più notizia" di altri. Penso alla lotta all'immigrazione clandestina, cui fa da contraltare l'apertura nei confronti dell'immigrazione legale, ma ho in mente anche una forte cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito dei migranti, in un quadro che favorisca sinergie tra migrazione e sviluppo; così come

uno stimolo allo sviluppo di meccanismi di solidarietà europei, in particolare nell'accoglienza dei migranti irregolari.

La nostra azione nei confronti dei Paesi dell'Africa e del Mediterraneo nel settore

dell'immigrazione è un po' il simbolo di questo nostro impegno. Il nostro auspicio, al tempo stesso, è che su questi temi – proprio a partire dall'Africa e dal Mediterraneo – si mobiliti decisamente anche l'Europa, perché quella dell'immigrazione è una sfida – politica, umanitaria e sociale – che interessa l'Europa nel suo complesso e non i singoli Stati membri geograficamente più esposti.

Alla luce di un dibattito aperto tra il nord e il sud del Mediterraneo cosa ci si aspettava dal vertice di Tripoli UE-Africa di novembre 2010 in materia di cooperazione sull'immigrazione e protezione internazionale dei rifugiati?

Quello di Tripoli è stato un passaggio importante, al quale tenevamo molto per quanto stiamo facendo per l'Africa in tema di una sua rappresentanza nei consessi internazionali, dove desideriamo che la sua voce venga ascoltata con sempre maggiore interesse.

Nel caso concreto della cooperazione sull'immigrazione, che è bene ricordarlo ha una sua valenza politica della quale a volte ci si dimentica, ci attendiamo un maggiore impegno da entrambe le parti. Per questo motivo ritengo che occorra promuovere un confronto politico su una serie di temi sensibili, come il rilascio dei visti e la promozione della

I due contesti, quello bilaterale e quello multilaterale, lungo i quali si sta muovendo oggi la diplomazia italiana nei confronti dei Paesi di origine e di transito dei migranti

mobilità, la lotta all'immigrazione illegale e gli accordi di riammissione, per finire con l'asilo e la protezione internazionale. Allo stesso tempo bisogna identificare concrete iniziative di cooperazione da



sviluppare nel prossimo triennio, per consolidare le attività già avviate. I settori potrebbero essere quelli delle rimesse dei migranti, della valorizzazione della diaspora, del traffico di esseri umani, del raccordo tra domanda e offerta sui mercati del lavoro.

Se, tuttavia, si vuole che queste iniziative non rimangano dei buoni propositi, occorre superare il nodo dei finanziamenti. Mi rendo conto che si tratta di una strettoia, tanto più difficile da superare in un periodo di crisi economica. Nonostante la crisi, andrà comunque fatto uno sforzo per rilanciare visibilità, trasparenza e accessibilità degli strumenti finanziari esistenti e concludere quanto prima l'esame di fattibilità sull'istituzione di un fondo ad hoc su migrazione e sviluppo (c.d. fondo di Tripoli), già previsto dalla conferenza ministeriale di Tripoli del novembre 2006. Altrimenti perdiamo

credibilità coi Paesi della riva sud e non poniamo le basi per la soluzione della questione.

L'allargamento dell'area Schengen alla Romania e alla Bulgaria a partire dal 2011 richiederà clausole di salvaguardia per bilanciare l'equilibrio tra domanda e offerta nel mercato lavorativo?

L'adesione di Bulgaria e Romania all'area Schengen non andrà a toccare gli equilibri del mercato del lavoro europeo. Consentirà semplicemente ai cittadini rumeni e bulgari di viaggiare senza bisogno di varcare una frontiera ed esibire un documento di identità valido. Tutto qua. Una data precisa comunque non è stata ancora definita a livello europeo perché le valutazioni tecniche sul rispetto delle necessarie condizioni di sicurezza sono ancora in corso e non finiranno prima di metà dicembre. Romania e

Intervista al ministro degli Esteri, Franco Frattini

Bulgaria contano di entrare in Schengen entro marzo 2011. Da parte italiana auspicio possa avvenire nei tempi previsti.

L'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, António Guterres ha proposto di estendere lo status di rifugiati anche ad altre tipologie di persone bisognose di protezione internazionale. Il commissario UE agli Affari interni Cecilia Malmström ha invece sottolineato che non è accettabile che all'interno della stessa Unione, che condivide identici valori e principi, le possibilità di ottenere protezione e asilo siano diverse da Paese a Paese. Qual è la posizione dell'Italia su questo tema?

L'idea alla base della proposta di Guterres è che la globalizzazione ha ormai toccato tutti i settori della vita di un Paese, con la sola eccezione della mobilità delle persone, e che la sicurezza degli individui sarebbe meglio garantita da uno status unico che ricomprenda anche coloro che fuggono da zone di guerra o da disastri naturali o dalla povertà estrema.

L'Italia, come da tradizione che trae fondamento dal dettato dell'articolo 10 della Costituzione, si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, a fortiori a quelle convenzionali quali la convenzione di Ginevra del 1951.

In tale specifico contesto comprendiamo bene le argomentazioni dell'Alto commissario Guterres; del resto, sin dai primi anni del 2000, in ragione del mutato scenario internazionale e del crescente flusso migratorio a livello globale, l'Italia ha progressivamente sviluppato la normativa in materia di diritto di asilo includendo in tale alveo anche le misure

di protezione sussidiaria, operative soprattutto in favore delle vittime di tratta che immediatamente ne beneficiano.

Quanto alle altre categorie di rifugiato – quali per esempio quelle indicate dal relatore speciale dell'Onu sul diritto all'alimentazione, Wilhelm Ziegler (mi riferisco per esempio ai c.d. "rifugiati economici" o per fame) – la questione, riguardante lo status giuridico delle persone all'interno dello spazio comune europeo, deve essere necessariamente affrontata perseguendo la linea della ricerca del comune denominatore tra i Ventisette, e in tal senso ci stiamo adoperando con i nostri partner europei.

Durante la tre giorni al palazzo di vetro dell'Onu, in occasione del summit sui Millennium Goals, il presidente francese Nicholas Sarkozy e il collega spagnolo José Luis Zapatero si sono pronunciati a favore di una tassazione delle transazioni finanziarie per un intervento in sostegno alla lotta mondiale contro la povertà. Il nostro Paese come giudica questa proposta che non ha incontrato invece i favori di giganti finanziari come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna?

Prima ancora che a New York, la questione è stata in agenda del vertice G20 di Toronto, dove non mi pare si fosse trovato un accordo. Accordo che – sebbene si tratti di materia Ecofin – credo di poter dire sia ancora lontano anche a livello UE.

Da parte nostra siamo convinti che per rendere praticabile, efficace ed equa una simile tassazione, essa dovrebbe potersi basare sul principio che ad adottarla siano non solo i Paesi europei ma tutte le principali economie mondiali, incluse quelle con minore tradizione industriale, ma attualmente

impennate su grossi mercati finanziari. Solo in questo modo una simile ipotesi potrebbe essere presa in considerazione. Ma, ripeto, neanche in Europa c'è accordo su questo tema. Il Consiglio europeo del 17 giugno 2010 ha convenuto che gli Stati membri "potrebbero" introdurre tasse, una sulle banche da definire – secondo la Commissione europea – in base a passività e profitti e l'altra sulle transazioni finanziarie internazionali, sulle istituzioni finanziarie.

Lo scopo di questa proposta dovrebbe essere quello di assicurare un'equa ripartizione degli oneri per le risoluzioni delle crisi finanziarie e per incentivare il contenimento dei rischi. Mi pare cosa diversa rispetto alla proposta del Millennium Goals summit.

Cosa diversa è ciò che proponemmo noi lo scorso anno, durante la presidenza italiana del G8, quando ci siamo battuti a lungo – nella nostra politica di inclusione dell'Africa – affinché le rimesse degli immigrati che lavorano nelle economie occidentali potessero essere detassate per favorire un incremento del flusso verso i Paesi di origine.

Ancora in riferimento all'Onu, Lei ha recentemente dichiarato che "si è arrivati a un accordo molto serio per proporre la riforma di tutte le strutture dell'Onu, non solo del Consiglio di sicurezza, ma anche dell'Assemblea generale" sottolineando tuttavia la necessità di "un ampio consenso" indispensabile per tali riforme. Qual è la posizione italiana sulle riforme

dell'Onu e sui tanto discussi punti del voto ponderato e dell'obbligatorietà delle risoluzioni?

Innanzitutto occorre fare una premessa. Il processo di riforma delle Nazioni Unite è un progetto di ampio respiro che va oltre il pur centralissimo dossier del

Consiglio di sicurezza, e che ha ripreso vigore a partire dal 2005. L'esigenza di adattare alla realtà profondamente mutata di oggi un organismo nato nell'immediato dopoguerra è sentita da tutti e l'Italia sta dando un importante contributo. È fondamentale rendere l'organizzazione più

efficace e adeguata alle sfide globali.

In quest'ottica, il 2011 sarà un anno importante per l'Onu. Verranno infatti sottoposti a revisione due organi, il Consiglio diritti umani e la Peace building commission, istituita per assicurare il passaggio cruciale dalla pacificazione alla stabilizzazione e allo sviluppo dei Paesi usciti da un conflitto.

Altro punto importante è la riforma del management. Si analizzerà la gestione delle risorse umane per migliorarne l'efficienza attraverso la razionalizzazione, il contenimento dei costi e la revisione dei metodi di lavoro.

Allargando il campo alla riforma del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale, ci imbattiamo in interessi contrastanti, vecchi privilegi e pretese di nuovi protagonisti della scena mondiale che rendono difficile il compromesso.

Ma l'idea dell'Italia che non sia possibile riformare gli organi del governo mondiale senza un ampio consenso si va diffon-

Intervista al ministro degli Esteri, Franco Frattini



dendo e troviamo crescente sostegno tra i nostri partner. C'è un punto sul quale ci si sofferma poco: l'obbligatorietà giuridica delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e la forza morale delle risoluzioni dell'Assemblea generale si fondano sull'autorità di tali organi, che deriva loro dal fatto di essere accettati e riconosciuti da tutti. Se, parafrasando il lessico di politica interna, introducessimo una riforma "a colpi di maggioranza" finiremmo per indebolire, anziché rafforzare, le Nazioni Unite.

E proprio per aiutare a raggiungere questo consenso abbiamo proposto per il Consiglio di sicurezza l'idea di dare spazio alle organizzazioni regionali. Invece di allargare il Consiglio a pochi nuovi membri permanenti, lasciando fuori molti possibili candidati, perché non dare alle organizzazioni regionali,

all'Unione Europea nel nostro caso, ma anche all'Unione Africana e a tante altre, la possibilità di designare chi le rappresenterà nel Consiglio? Così facendo assicureremmo che vi siedano per rappresentare l'interesse della regione e non loro stessi. Otterremmo così più democrazia, più consenso e maggiore legittimità ed efficacia.

L'obbligatorietà delle risoluzioni (quelle dell'Assemblea generale, perché quelle del Consiglio di sicurezza sono in parte già obbligatorie) è un tema non ancora maturo. Si tratterebbe allo stato attuale di un salto di qualità nel sistema delle relazioni internazionali, di una cessione di sovranità che molti Stati non sono pronti ad accettare. Non è escluso però che si possa affrontarlo in futuro, se si sceglie la strada di riforme condivise e basate sul consenso.