

L'Unione Europea, l'Italia e le migrazioni

Nei giorni scorsi la Commissione Europea ha reso noto il testo di una comunicazione inviata al Parlamento Europeo e al Consiglio dal titolo: “Verso una riforma del sistema comune europeo dell’asilo e il rafforzamento dei percorsi legali per entrare in Europa”. Il documento contiene segnatamente un abbozzo di proposta per la modifica del Regolamento di Dublino che attualmente attribuisce la responsabilità della registrazione e dell’eventuale attribuzione dello status di rifugiato o della protezione internazionale, con il conseguente onere del soggiorno, esclusivamente allo stato membro nel cui territorio, approdando in Europa, sia entrato il richiedente l’asilo. In quanto tale il documento stesso costituisce tra l’altro, sul piano politico–negoziale europeo, il primo adempimento dell’impegno degli Stati membri e della Commissione a modificare l’attuale sistema, a fronte della obbligazione degli Stati di “frontiera esterna”, quali in particolare l’Italia e la Grecia, a istituire un numero sufficiente di “hotspots” in cui procedere all’acquisizione dei dati segnaletici relativi all’identità dei profughi. Le due ipotesi suggerite per la modifica del Regolamento di Dublino contemplano, nel mantenimento dei principi di base attualmente vigenti per quanto attiene l’acquisizione dei dati segnaletici, rispettivamente l’attivazione di un meccanismo correttivo nell’ipotesi di un forte afflusso di profughi mediante trasferimento degli stessi in altri paesi membri secondo una chiave di ripartizione che potrebbe richiamare lo schema di riallocazione dei profughi elaborato lo scorso settembre; oppure l’applicazione sin dall’inizio della procedura, dopo l’identificazione e indipendentemente dalla dimensione dell’afflusso dei profughi, di un criterio di distribuzione dei migranti sulla base della superficie, ricchezza e capacità di assorbimento dei paesi membri.

L’impostazione del documento riflette la consapevolezza della gravissima sfida che la questione migratoria, definita come “una delle tematiche decisive per i prossimi decenni”, pone all’Unione Europea. Se da un lato c’è la chiara riaffermazione della volontà dell’Unione di rispettare pienamente la normativa internazionale in materia di asilo, dall’altro c’è l’altrettanto chiara indicazione dell’intenzione di riaggiustare, in senso restrittivo, l’attuale sistema di accoglienza, “uno dei più protettivi e generosi nel mondo”, mediante correttivi che rafforzino la convergenza e l’armonizzazione dei criteri di riconoscimento della protezione internazionale, che impediscano i movimenti “secondari” dei rifugiati all’interno dell’Europa e la prassi invalsa di pretendere l’assegnazione ad un determinato Paese membro, che richiamino anche i limiti temporali dell’asilo che sono legati alla permanenza delle cause determinanti la concessione della protezione. Si invoca, infine, la rapida creazione di una Guardia costiera europea.

La parte dedicata ai percorsi legali dell’immigrazione consente alla Commissione Europea di ricordare la grande necessità dei paesi europei, a ragione del loro ben noto deficit demografico, di avere l’immissione regolare sui rispettivi mercati del lavoro di giovani stranieri portatori in particolare di competenze e di talenti che aiutino le economie del continente a mantenere il ritmo dello sviluppo.

E’ dell’altro giorno la presentazione alla UE da parte del governo italiano di un piano articolato a favore dei paesi di provenienza e di transito dei migranti (con particolare riguardo alla Libia) in cui si prospetta un pacchetto di provvidenze e facilitazioni (progetti di investimento, finanziamenti tramite eurobonds, cooperazione sulla sicurezza, sbocchi per l’emigrazione legale,

possibilità di reinsediamento dei rifugiati) a fronte di impegni fermi dei predetti paesi in materia di controllo dei confini al fine di ridurre i flussi verso l'Europa, di collaborazione per il ritorno e il rimpatrio dei migranti illegali, di installazione di centri per la identificazione dei rifugiati rispetto ai migranti economici, di stabilimento di sistemi di asilo, di lotta contro i trafficanti di esseri umani. Si auspica, per altro verso, la predisposizione di piani congiunti europei per il rimpatrio dei migranti illegali a carico della Guardia costiera europea di ormai prossima creazione, non meno che la presenza di presidi di sorveglianza nella fascia sahariana. Nelle parole del Presidente del Consiglio Renzi, si tratta di un piano che dovrebbe fare il "pendant" con il recente accordo UE – Turchia che ha per oggetto rotte diverse dei migranti.

* * *

Mentre il documento della Commissione costituirà oggetto di approfondimento e di discussione per il Parlamento Europeo e i Governi in vista delle proposte finali che al riguardo la Commissione elaborerà prossimamente e mentre il "*migration compact*" italiano contribuirà al dibattito – allargandolo –, sulle coste greche ed italiane si sta svolgendo un dramma, da cui dipenderà certamente anche il futuro dell'Unione.

L'Europa è stata la destinazione negli ultimi decenni di oltre venti milioni di migranti extra-comunitari che, spesso per vie clandestine, sono entrati in territorio europeo e successivamente sono stati regolarizzati: di essi un certo numero (circa il 10%) ha rivendicato ed ottenuto la protezione internazionale. Ci sono stati dei momenti di picco nell'afflusso (come nella crisi albanese e in quella dei Balcani), ma nell'insieme le situazioni di emergenza sono state superate senza incidere particolarmente sulla coscienza europea. Solo negli ultimi anni, e con intensità crescente nel 2015 fino ai nostri giorni, si sono venuti addensando fenomeni ed indicazioni che hanno contribuito a configurare il problema migratorio come uno dei più dirompenti per la realtà europea.

1. La crisi siriana è stata in un certo senso il detonatore di un esodo massiccio (non

certamente osteggiato, se non favorito dalla Turchia) che ha portato in Europa lo scorso anno, quasi all'improvviso, ben oltre mezzo milione di profughi siriani: appellandosi al diritto di asilo e di protezione internazionale. Nel contempo si era andata diffondendo in vastissime aree del mondo emergente la percezione che l'Europa fosse la terra promessa, per benessere e libertà, in grado e pronta ad accogliere tutti i diseredati dei paesi in via di sviluppo: paesi in preda alla guerra civile, alla dislocazione delle strutture statali, a contingenze ambientali negative, a congiunture economiche particolarmente sfavorevoli.

In effetti – ancorché ci si ostini a dire il contrario - la decisione di fare un percorso pericoloso, di mettersi nelle mani poco raccomandabili di organizzazioni criminali, di pagare somme non indifferenti per il trasbordo, oltre ad essere talvolta l'espressione di situazioni personali drammatiche, è però quasi sempre anche il risultato di una valutazione dei vantaggi economici attesi in futuro.

A ciò si aggiunga l'improvviso atteggiamento dalle "braccia aperte" della scorsa estate da parte della Cancelliera Merkel, le cui vere motivazioni sfuggono e possono solo essere materia di approfondimento da parte degli storici futuri, ma i cui effetti immediati sono stati invece chiarissimi e palpabili: si è consolidata la via balcanica verso la Germania e i paesi scandinavi con centinaia di migliaia di migranti in marcia, con gli scarsi controlli delle autorità greche del tutto sopraffatte e con i paesi di transito, comunque massicciamente coinvolti, che cercavano di far fronte all'emergenza.

2. La reazione dei paesi europei non poteva che materializzarsi di fronte alla prospettiva che siffatti flussi continuassero, al di là della crisi siriana, anche nei prossimi anni e decenni, attingendo all'inesauribile serbatoio di disastri e di precarietà fornito dal Medio Oriente, dal Cono d'Africa, dall'Africa subsahariana, dai lontani paesi dell'Asia. Quasi contemporaneamente sono apparse le prime misure di contenimento dei paesi interessati che, cominciando dall'Ungheria, Svezia e

Danimarca, si sono estese con effetto domino lungo una linea centrale che ha attraversato il continente finendo per toccare anche la stessa Germania. Tutte queste misure attentano ovviamente alla libera circolazione delle persone e al sistema Schengen in particolare. Il prossimo 12 maggio potrebbero essere, su richiesta degli stessi Stati, legittimate per altri due anni.

Gli eventi hanno diviso profondamente i membri dell'UE. I paesi dell'Europa dell'est si sono formalmente e ripetutamente dichiarati contrari ad accogliere rifugiati, in particolare musulmani. Gli altri paesi del cuore dell'Europa e del nord, forse più sensibili alle obbligazioni internazionali, hanno con qualche ipocrisia sostenuto a parole il principio dell'accoglienza, ma nei fatti hanno inteso chiaramente significare che la loro disponibilità era ben limitata nei numeri. Grecia ed Italia, quali paesi di primo approdo nel Mediterraneo, appartengono ad una sfera diversa dal destino incerto.

3. Il carattere potenzialmente “devastante” per la costruzione europea della questione migratoria si è toccato con mano nell'autunno dello scorso anno allorché la Commissione – cui bisogna riconoscere un residuo riflesso di dignità europea e di visione operativa nel deserto delle “volizioni” e degli angusti interessi nazionali – ha proposto e fatto approvare un piano di riallocazione nei paesi membri per 160 mila migranti sbarcati in Grecia e in Italia, nei mesi precedenti al grande esodo, al fine di distribuire più equamente l'onere dell'accoglienza in nome della spesso invocata solidarietà europea. Nonostante l'approvazione formale del piano, le resistenze di molti paesi membri – aperte o sotterranee – sono state tali che a tutt'oggi neppure mille rifugiati dei 160 mila sopra richiamati sono stati riallocati.

4. Esauritosi il picco autunnale, i paesi interessati, compresi anche quelli extra-UE, si sono di fatto concertati – con la ovvia conoscenza della Commissione – per “imbrigliare” concretamente la cosiddetta rotta balcanica che la UE (sotto la spinta della Germania) ha poi voluto ulteriormente sigillare mediante la conclusione di un accordo formale con la Turchia. Tale

accordo, in cambio di una somma di circa 6 miliardi di euro e promesse impegnative – anche se di ben difficile realizzazione – per la facilitazione degli ingressi dei turchi nell'area europea e l'accelerazione delle intese in vista dell'adesione della Turchia stessa alla UE, dispone che Ankara assuma l'onere di una accresciuta sorveglianza delle proprie coste onde impedire la partenza dei barconi con i profughi diretti alle isole greche. Sulla base anche di arrangiamenti bilaterali con la Grecia, la Turchia inoltre accetta la restituzione dei migranti, anche siriani, che le autorità greche non reputano qualificabili per l'asilo, sebbene l'UE, nel caso di profughi siriani s'impegni ad accogliere nel proprio territorio entro un dato tetto un numero corrispondente di richiedenti l'asilo siriani tratti dai centri di raccolta in Turchia.

E' un accordo inedito, complesso, inficiato da volute oscurità che merita qualche commento. Innanzitutto esso è il riconoscimento di una debolezza strutturale dell'Unione nei confronti della Turchia di cui si accettano gli impliciti ricatti con la indifesa soggezione ad eventuali, se non probabili, cambiamenti di umore e di richieste da parte del Presidente Erdogan. In secondo luogo l'intreccio di normative europee con i principi internazionali consente all'UE di affermare – a dispetto delle critiche e delle proteste di alcune istituzioni internazionali e delle ONG – la sua piena osservanza della normativa sull'asilo, avvalendosi della circostanza che la Turchia, verso cui si respingerebbe l'80 – 90% dei nuovi arrivi, è considerata paese che riconosce l'istituto dell'asilo stesso e i diritti umani fondamentali.

Il fatto è che, nonostante la patente incongruità di sottoporre la gran parte dei nuovi profughi ai rischi dell'attraversamento in mare e al pagamento del prezzo agli “scafisti” solo per poterli, dopo un breve soggiorno in Grecia, deportare verso gli stessi luoghi di partenza, la Unione Europea aveva assolutamente bisogno di lanciare un chiaro messaggio alle infinite schiere di potenziali migranti e profughi che attendono in tanti paesi emergenti il momento più opportuno per intraprendere il viaggio verso le coste europee: l'era dell'accoglienza indiscriminata

dell'Europa è terminata, solo un'interpretazione stretta del diritto di asilo può permettere l'ingresso in territorio europeo, la "fase delle traversate in massa del mare Egeo appartiene al passato" come si è espresso pubblicamente il Presidente del Consiglio Europeo, Tusk.

Ritengo che tale annuncio sia "filtrato" e che sia stato efficace (grazie anche ovviamente alla cooperazione per il momento della Turchia), talché si è immediatamente constatato un drastico calo degli arrivi nelle ultime due settimane sulle coste delle isole greche. Il prezzo di immagine che è stato pagato - anche questo assunto consapevolmente - è quello relativo allo spettacolo di alcune decine di migliaia di profughi accampati da settimane in particolare ad Idomeni, incapaci di proseguire sulla rotta balcanica ormai sigillata, indecisi se prendere altre rotte e disperatamente contrari al ritorno in Turchia. Uno spettacolo che certamente ha dato un colpo severo ad una UE che si era sempre, e giustamente, gloriata del proprio "soft power" di "potenza civile" discendente dall'umanità ed apertura della accoglienza.

5. La Grecia, sia pure frastornata dalla non ancora risolta crisi migratoria, è in qualche modo, sempre per il momento, "ibernata". Rimane l'Italia. Il nostro paese è coinvolto nel traffico dei migranti essenzialmente secondo due direttrici: potenzialmente quella attraverso la Grecia e l'Albania per giungere sulle coste adriatiche italiane, soprattutto se riprendono gli sbarchi in Grecia; già in atto, quella che dalla Libia e dal Nord Africa porta a Lampedusa e sulle coste siciliane, sarde, e meridionali italiane. E' notizia proprio di questi giorni che il flusso verso il nostro paese dall'inizio dell'anno sino a metà aprile si sia venuto intensificando sino ad aumentare considerevolmente rispetto ai movimenti registrati nel corrispondente periodo dello scorso anno (oltre 24 mila arrivi). Le strutture di accoglienza sono intasate dalla presenza di altri 112 mila profughi già accolti e le previsioni parlano di alcune centinaia di migliaia di migranti (sino, secondo alcune stime, ad un milione) pronti a lasciare le coste libiche per l'Italia. Anche se volessero, la Commissione e l'UE non potrebbero replicare

nel Mediterraneo centrale l'accordo fatto con la Turchia: perché in Libia non c'è un governo unitario¹ e perché la Libia stessa non è Stato che riconosce il diritto d'asilo e i diritti umani fondamentali. L'Italia dovrà (a parte qualche aiuto finanziario) probabilmente contare solo su stessa e sulla sua buona stella, mentre già l'Austria (dietro cui si intravede la figura silente ma "comprensiva" di gran parte dei Paesi membri) mette le mani avanti con l'adozione di palesi misure di contenimento della circolazione delle persone e la minaccia addirittura della chiusura del confine del Brennero. Si affaccia il rischio concreto che, dinnanzi ad un rinnovato massiccio afflusso di migranti di per sé non gestibile, la Grecia e l'Italia vengano escluse, più o meno temporaneamente, dall'area Schengen.

* * *

Gli eventi del 2015 hanno certamente contribuito a rendere la problematica migratoria quale questione dell'intera Unione Europea, e non più marginale insorgenza di interesse essenzialmente periferico. E' già un risultato, come d'altronde auspicavano da tempo le autorità italiane. Ma a fronte di questo si è palesato in maniera lacerante ciò che inceppa veramente la marcia verso l'integrazione europea in generale: il fattore strettamente nazionale con la sua egoistica visione ristretta e di corto orizzonte che, dopo aver più volte minacciato le strutture economico-monetarie dell'Unione, sta ora, con l'incisività delle tematiche identitarie, minando la stessa sopravvivenza dell'Unione.

L'equazione proposta dalla Commissione Europea, che si conferma (pur con tutte le sue limitazioni e parzialità) l'unico organo operativamente capace di dare un taglio europeistico all'azione collettiva, è di assai ardua risoluzione. Rispetto della normativa internazionale in materia di accoglienza, preservazione della libera circolazione e del

¹ La recente installazione a Tripoli del Governo del Premier Serraj appoggiato dalla Comunità internazionale, sebbene meno traumatica di quanto temuto, è solo un primo passo di un lungo, travagliato cammino.

sistema Schengen, applicazione della solidarietà fra gli Stati membri anche con l'obbligatoria riallocazione dei richiedenti l'asilo in tutti i territori dell'Unione: sono principî che di fatto si presentano di difficile se non impossibile conciliabilità. E' probabile che l'Italia si ritrovi nuovamente stretta tra la sempre meno sostenibile pressione degli sbarchi e l'aderenza a valori il cui rispetto l'egoismo di molti partner europei scarica solo sulle spalle del nostro Paese. Quanto al piano italiano menzionato all'inizio, non vi è dubbio che è stato elaborato con tempestiva intelligenza e preveggenza ma, nella sua complessità, esso richiede purtroppo nella migliore delle ipotesi tempi assai lunghi e non contiene quei

meccanismi di immediata vigenza che offre invece l'accordo con la Turchia.

D'altra parte in Italia si fa fatica a capire e ad accettare che c'è uno stretto nesso – indipendentemente da qualsiasi valutazione morale e politica – tra controllo delle frontiere esterne e libera circolazione nell'area Schengen con la sostanziale ininfluenza delle frontiere interne. Se si desidera mantenere una frontiera esterna aperta all'accoglienza di flussi improvvisi e massicci, si deve essere pronti a pagare il prezzo di un'Europa disarticolata e di una marginalizzazione del Paese, ivi inclusa la sua esclusione da alcuni circuiti europei.

I prossimi mesi potrebbero essere drammaticamente difficili per l'Europa e per l'Italia in particolare.

Adriano Benedetti

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso "C"

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745