



Consiglio Regionale del Molise



# **MIGRAZIONI E DIRITTI UMANI NEL MEDITERRANEO**

**UNA SFIDA PER IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA**

**GRUPPO DI LAVORO "IMMIGRAZIONE, POLITICHE SOCIALI E DIRITTI UMANI"**



## **SOMMARIO**

- INTRODUZIONE
- IL CAMMINO PERCORSO
- QUADRO LEGISLATIVO
- IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ
- IL DIBATTITO NELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: GLI SVILUPPI DELLA NUOVA COMMISSIONE

## INTRODUZIONE

I tragici e ripetuti naufragi di imbarcazioni cariche di migranti nel Mediterraneo e il numero imprecisato di profughi morti e dispersi lungo gli altri itinerari di fuga dai paesi d'origine confermano gli allarmi sollevati da tempo sulle insufficienze delle politiche dell'Unione Europea e degli Stati membri nella gestione dei flussi migratori.

Nel 2014, 283.532 migranti sono entrati irregolarmente nell'Unione Europea, attraverso le rotte del Mediterraneo centrale, del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali. Di questi, 220.194 migranti hanno superato le frontiere marittime dell'UE attraversando il Mar Mediterraneo (un incremento del 266% rispetto al 2013). La metà di loro proveniva dalla Siria, dall'Eritrea e dall'Afghanistan<sup>1</sup>.

Dal 2000 al 2013 sono morti più di 23 mila migranti nel tentativo di raggiungere l'Europa via mare o attraversando i confini via terra del vecchio continente: il 50 per cento in più di quello che appare dalle stime esistenti<sup>2</sup>. Una strage con un bilancio simile a quello di una guerra per dimensioni e numero di decessi - in media più di 1.600 l'anno.

Una delle tratte marittime più pericolose è quella che coinvolge lo specchio d'acqua tra Libia, Marocco e Italia: si stima<sup>3</sup>, infatti, che siano oltre 1.700 i migranti che, da gennaio a oggi, hanno perso la vita nel mar Mediterraneo mentre tentavano di raggiungere l'Europa. In meno di cinque mesi il numero delle vittime ha superato la metà del totale registrato nel 2014 (3279).

Occorre però riconoscere che non esiste soltanto un problema "sbarchi". La sfida di garantire la ripresa economica e la crescita, infatti, continua a rimanere al centro dell'attenzione dei leader europei: malgrado il tasso di disoccupazione elevatissimo, molti Stati membri hanno accusato carenze di manodopera e di lavoratori qualificati in alcuni settori. Un'immigrazione opportunamente gestita può contribuire a dare slancio

---

<sup>1</sup> Annual Risk Analysis 2015", Frontex 2015.

<sup>2</sup> The Migrant Files, 2015.

<sup>3</sup> Annual Risk Analysis 2015", Frontex 2015.

all'economia, in quanto garantisce l'accesso a competenze necessarie e consente di far fronte alle carenze del mercato del lavoro.

La complessità del tema migratorio è ampiamente riconosciuta, così come ampiamente riconosciuti sono i limiti degli interventi a seguito di normative incomplete, nonostante gli impegni dichiarati dalle istituzioni. Per di più, le autorità regionali e locali europee, sulle quali si abbatte l'onere dell'inclusione sociale dei migranti, si ritrovano spesso senza strumenti di intervento rispondenti e senza risorse disponibili. Ne consegue che le profonde lacune sistemiche avvertibili nella gestione dei fenomeni migratori favoriscono l'affermazione nelle società europee di movimenti xenofobi, populistici e, in ultima analisi, antidemocratici.

Il fenomeno presenta, dunque, sfide locali, nazionali e sovranazionali che debbono entrare con urgenza nel dibattito politico europeo: nessun paese può illudersi di fare fronte da solo alla sfida delle migrazioni dall'Africa e dall'Asia. I flussi migratori, infatti, sono inarrestabili e l'Europa non può barricarsi nei propri confini come una fortezza ignorando le cause economiche, politiche e belliche delle migrazioni. Deve farsi parte attiva nella costruzione di soluzioni internazionali globali e sostenibili. Deve, allo stesso tempo, ridefinire il proprio modello di crescita, in termini di sostenibilità economica e sociale, e dotarsi di risorse finanziarie e di istituzioni di governo pienamente democratiche.

## IL CAMMINO PERCORSO

### LE PRIORITÀ MIGRATORIE NEI PROGRAMMI EUROPEI

#### PROGRAMMA DI TAMPERE (2000-2005)

Il Consiglio Europeo di Tampere ha introdotto, nel contesto dell'Unione Europea, le politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo. I campi principali erano:

- La libera circolazione per chiunque legalmente presente in Europa per viaggiare, lavorare e stabilirsi ovunque all'interno dell'Unione europea;
- Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali di tutti coloro che vivono legalmente nell'Unione europea. I cittadini di qualsiasi Stato membro dell'UE sono automaticamente cittadini europei;
- Lavorare verso un sistema europeo comune di asilo e verso una politica di immigrazione comune europea;
- Lavorare in tutta Europa per prevenire e combattere tutte le forme di criminalità organizzata (traffico di droga, traffico illegale di persone e merci, la frode e la criminalità finanziaria).

#### PROGRAMMA DELL'AIA (2005-2010)

Il Programma dell'Aia propose un nuovo approccio equilibrato in relazione all'immigrazione legale e illegale, tra cui le seguenti priorità:

- Combattere l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e bambini;
- Sviluppare una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione (istituzione dell'Agenzia Frontex);
- Impostazione di una procedura comune di asilo (procedura comune e status comune per i rifugiati).

#### PROGRAMMA DI STOCCOLMA (2010-2014)

Il Programma di Stoccolma si è concentrato su un ulteriore coordinamento della gestione delle frontiere e delle politiche migratorie e di asilo con le seguenti priorità:

- Sviluppo della seconda generazione del Sistema d'Informazione Schengen (SIS II) e del Sistema di Informazione sui Visti (VIS II);
- Istituzione del sistema europeo comune di asilo (SECA) entro il 2012.

Lo sviluppo incrementale di un sistema comune europeo di asilo è stato progettato dal Trattato di Amsterdam e dalle conclusioni di Tampere nel 1999.

La prima fase di sviluppo (1999-2009) di questo sistema comune in materia di immigrazione e di asilo ruotava intorno gli sforzi di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri; in tal senso, poiché basata su norme minime comuni, e dunque più generali e astratte, tale fase non ha incontrato ostacoli nella sua implementazione. Ora, però, le istituzioni europee, perseguono iniziative più sofisticate e, dunque più complesse, volte a

modificare e/o sviluppare le politiche di prima generazione in un ambiente per alcuni versi più ostile a certi tipi e forme di integrazione.

Innanzitutto il numero di soggetti portatori di interessi è proliferato. Gli allargamenti dell'Unione Europea del 2004 e del 2007 hanno quasi raddoppiato il numero di governi che devono concordare e, in seguito attuare, sulle politiche comuni. Nel frattempo, il post Lisbona ha definito un nuovo ruolo per il Parlamento Europeo che, considerando l'attrito intermittente con il Consiglio europeo, di fatto ha allungato i tempi del processo decisionale.

Infine, lo sviluppo di agenzie europee (Agenzia dei diritti fondamentali, Frontex, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) specializzate su tematiche legate all'immigrazione a aggiunto nuove voci ad un coro sempre più dissonante.

Non deve sorprendere, dunque, che gran parte del lavoro del Programma di Stoccolma si è concentrata sulla revisione e sulla riforma della legislazione già esistente, piuttosto che sullo sviluppo di nuovo quadro politico.

Le ragioni sono le seguenti:

- Ragioni economiche:
  - I responsabili politici a livello nazionale e comunitario sono stati distratti dalla grave crisi economica globale, iniziata nel 2008 e dai suoi effetti sociali, acuita ulteriormente dalla crisi fiscale e dalla crisi dell'euro e dalla conseguente crescita della disoccupazione. Per molti governi, i due obiettivi di ridurre la disoccupazione e di attrarre nuovi migranti economici sono stati fundamentalmente incompatibili, o per lo meno difficili da raggiungere. Quei paesi, invece, come la Svezia e la Germania, che hanno inserito il tema della migrazione economica all'interno del dibattito politico sono riusciti a mantenere una crescita economica robusta e i tassi di disoccupazione bassi.
  - I governi non hanno più la flessibilità finanziaria per realizzare iniziative di ampio respiro a livello nazionale. Gli Stati sono sotto pressione sia per ridurre la spesa pubblica sia per mantenere i propri impegni nei confronti dell'Unione Europea (una sfida crudamente visibile in Grecia). Questa tensione, ha un effetto negativo

anche sulla volontà degli stessi Stati membri a firmare a qualsiasi nuova normativa comunitaria che credono possa comportare ulteriori spese nella sua implementazione.

-

- Ragioni politiche:

- In differenti Stati membri ha preso slancio e vigore una politica demagogica e scettica verso l'immigrazione. Dai Paesi Bassi alla Grecia, dall'Italia alla Francia, i partiti populistici hanno aumentato i numeri dei propri elettori affermando, tra le altre cose, che i rispettivi governi hanno perso il controllo della tematica dell'immigrazione e non sono più in grado di gestire i flussi migratori in modo efficace. Come risultato, a livello europeo si è indebolita la posizione collaborativa di molti governi nazionali che ha, a sua volta, influenzato negativamente la possibilità di un ulteriore sviluppo delle politiche europee.

- Ragioni geopolitiche:

- L'opportunità, presentatasi con le c.d. "Primavere Arabe", di entrare in contatto con partners del Nord Africa è stata realizzata solo in parte attraverso sforzi, ancora non completi, per costruire partenariati di mobilità con paesi chiave (Tunisia, Marocco)



## IL QUADRO LEGISLATIVO

Le politiche dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione costituiscono il primo dei quattro settori che compongono lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Titolo V della Parte Terza del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, TFUE)<sup>4</sup>. Queste politiche, così come pure la loro attuazione, devono essere governate, secondo il Trattato, dal **principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario** (art. 80 TFUE). Tale disposizione è volta ad evitare che gli Stati membri più esposti, anche per ragioni geografiche, alle pressioni migratorie, si trovino a dover sostenere da soli gli oneri organizzativi ed economici connessi al controllo delle frontiere, alla gestione dei flussi e alla valutazione delle domande d'asilo<sup>5</sup>.

Le misure legislative adottate dall'Unione europea nell'ambito dello spazio di libertà si fondano su tre distinte disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In tema di **controlli alle frontiere**, l'art. 77 TFUE prevede l'adozione degli atti normativi necessari a garantire, da un lato, l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, nell'attraversamento delle frontiere interne; dall'altro, il controllo e la sorveglianza dell'attraversamento delle frontiere esterne, anche tramite un sistema integrato di gestione delle frontiere. Rientrano in tale ambito le misure legislative dell'Unione che riguardano la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli alle persone che attraversano le frontiere esterne e le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo.

Il compito di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea è affidato all'Unione europea dall'art. 78 TFUE. A tal

---

<sup>4</sup> Gli altri settori sono: la cooperazione giudiziaria in materia civile; la cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione di polizia.

<sup>5</sup> In base al cd. "sistema Dublino", la competenza a conoscere delle domande di asilo spetta sostanzialmente allo Stato di primo ingresso del migrante.

fine, è prevista l'istituzione di un **sistema europeo comune di asilo**, che definisce uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione. Tale sistema comprende anche procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Da ultimo, l'art. 79 TFUE assegna all'Unione europea la competenza a sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il **contrasto rafforzato dell'immigrazione irregolare** e della tratta degli esseri umani. A tal fine, l'Unione può adottare misure legislative sulle condizioni di ingresso e soggiorno e sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; sulla definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; sull'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

#### 1. I CONTROLLI ALLE FRONTIERE - art. 77 TFUE

La gestione e la sicurezza delle frontiere esterne rappresenta il fulcro del mandato di Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea), istituita nel 2004 con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011.

L'Agenzia Frontex ha iniziato a operare il 2 ottobre 2005, con sede a Varsavia (Polonia). Suoi compiti principali sono: il coordinamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; l'assistenza agli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche attraverso l'elaborazione di norme comuni in materia di formazione; l'analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire il sostegno necessario agli Stati membri per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

Dal 2007 l'Agenzia Frontex ha anche il compito di impiegare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri che subiscono una pressione urgente ed eccezionale dovuta, ad esempio, all'afflusso massiccio di immigrati clandestini.

## 2. IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO - art. 78 TFUE

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) stabilisce le procedure comuni per la gestione delle domande di asilo e i diritti di base per i richiedenti asilo, secondo i principi fondamentali in materia di asilo contenuti nella Convenzione ONU di Ginevra del 1951 - quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 - che definisce, fra l'altro, i requisiti per accedere allo status di rifugiato.

L'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO) ha la funzione di rafforzare la cooperazione pratica fra i paesi dell'Unione europea in materia di asilo, sostenere i paesi dell'UE i cui sistemi d'asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione, e migliorare l'implementazione del Sistema comune europeo di asilo. L'Ufficio fornisce inoltre assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che devono affrontare particolari pressioni.

Il sistema europeo comune di asilo è attualmente regolato da:

- la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale ("direttiva procedure"), il cui termine per il recepimento da parte degli Stati membri è fissato al 20 luglio 2015.

La direttiva ha apportato modifiche alla direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (che per motivi di chiarezza è stata rifiuta), recepita in Italia con il decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25;

- la Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ("direttiva accoglienza"). La direttiva ha apportato modifiche alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (che per motivi di chiarezza è stata rifiuta), recepita in Italia con il decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140;
- il Regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 ("regolamento Eurodac");
- la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta ("direttiva qualifiche"), il cui termine per il recepimento era fissato al 21 dicembre 2013.
- il Regolamento n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide ("Regolamento Dublino III").

Il cd. **Regolamento Dublino III**, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (cd. "regolamento Dublino II")<sup>6</sup>, che aveva stabilito i criteri

---

<sup>6</sup> Il Regolamento Dublino II era stato adottato nel 2003, di fatto in sostituzione della Convenzione di Dublino che fissava i criteri relativi al paese competente per trattare una domanda di asilo. La Convenzione di Dublino era stata firmata a Dublino, in Irlanda, il 15 giugno 1990, ed era entrata in vigore il 1° settembre 1990 per i primi dodici firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il *Gruppo di Lavoro "Immigrazione, Politiche Sociali e Diritti Umani"*

e i meccanismi di determinazione dello Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo. La responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'UE.

Le principali modifiche apportate dal vigente regolamento Dublino III riguardano: l'introduzione di un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione in caso di crisi; disposizioni sulla protezione dei richiedenti, come il colloquio personale obbligatorio, le garanzie per i minori (tra cui una descrizione dettagliata dei fattori su cui dovrebbe basarsi la valutazione dell'interesse superiore del minore) e ulteriori possibilità di ricongiungimento familiare; la possibilità che il ricorso abbia un effetto sospensivo sull'esecuzione del trasferimento per il periodo durante il quale il ricorso stesso è giudicato, insieme alla garanzia del diritto a rimanere nel territorio in attesa della decisione di un giudice in merito alla sospensione del trasferimento in pendenza del ricorso; l'obbligo di garantire assistenza legale gratuita su richiesta; la riduzione delle motivazioni per il trattenimento al solo rischio di fuga, nonché la stretta limitazione della durata del trattenimento; la possibilità per i richiedenti asilo, che in alcuni casi possono essere considerati migranti irregolari e rimpatriati in applicazione della direttiva "rimpatri", di essere trattati ai sensi della procedura Dublino, che offre loro una protezione maggiore della direttiva "rimpatri"; l'obbligo di garantire il diritto di impugnare la decisione di trasferimento; il chiarimento delle procedure tra Stati membri, con scadenze stabilite.

L'intera procedura Dublino non può durare più di 11 mesi per la presa in carico dell'interessato, o non più di 9 mesi per il suo trasferimento (salvo in caso di fuga o di detenzione).

---

1° ottobre 1997 per Austria e Svezia, e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia. Hanno applicato il regolamento tutti gli Stati membri dell'Unione, oltre a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

Secondo i dati Eurostat, il numero di richieste di asilo nell'Unione Europea è salito nel 2014 a 626.000 (rispetto alle 435.000 richieste del 2013).

#### **Andamento delle richieste di asilo nell'Unione Europea, 2008-2014**

<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
226.330	266.395	260.835	309.820	336.015	432.055	626.710

I dati empirici evidenziano come la tanto “emergenza Italiana” proclamata da alcune parti politiche, in base alla quale il nostro paese è l’unico (o quasi) a farsi carico di una certa tipologia di flussi irregolari non trova pieno riscontro. Al di là del fatto che l’Italia è fra i primi paesi dell’Unione nella speciale classifica dei fondi destinati alla gestione delle frontiere i dati sulle presenze dei richiedenti asilo e degli stranieri che godono della protezione internazionale in Europa vanno in una direzione lievemente diversa.

Complessivamente, nel 2014 il più alto numero di richiedenti asilo è stato registrato in Germania (202.645 richiedenti, il 32.4% del totale), in Svezia (81.180, il 13%), in Italia (64.625, il 10.3%), in Francia (62.735, il 10%) e in Ungheria (42.775, il 6.8%). Questi cinque Paesi hanno registrato andamenti differenti rispetto all'anno precedente. Il numero dei richiedenti asilo è più che raddoppiato rispetto al 2013 in Italia (+143%) e in Ungheria (+126%); è aumentato significativamente in Germania (+ 60%) e in Svezia (+50%); è diminuito in Francia (-5%).

In proporzione alla popolazione di ciascuno Stato membro, la percentuale più alta di richiedenti asilo è stata registrata in Svezia (8,4 richiedenti ogni mille abitanti).

## Richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione europea<sup>7</sup>

	Numero di richieste			Percentuale sul totale EU (%)
	2013	2014	2014/2013 (in %)	2014
<b>EU</b>	435 190	626 065	44%	100.0%
<b>Belgio</b>	21 030	22 710	8%	3.6%
<b>Bulgaria</b>	7 145	11 080	55%	1.8%
<b>Rep. Ceca</b>	695	1 145	65%	0.2%
<b>Danimarca</b>	7 170	14 680	105%	2.3%
<b>Germania</b>	126 705	202 645	60%	32.4%
<b>Estonia</b>	95	155	63%	0.0%
<b>Irlanda</b>	945	1 450	53%	0.2%
<b>Grecia</b>	8 225	9 430	15%	1.5%
<b>Spagna</b>	4 485	5 615	25%	0.9%
<b>Francia</b>	66 265	62 735	-5%	10.0%
<b>Croazia</b>	1 075	450	-58%	0.1%
<b>Italia</b>	26 620	64 625	143%	10.3%
<b>Cipro</b>	1 255	1 745	39%	0.3%
<b>Lettonia</b>	195	375	92%	0.1%
<b>Lituania</b>	400	440	10%	0.1%
<b>Lussemburgo</b>	1 070	1 150	7%	0.2%
<b>Ungheria</b>	18 895	42 775	126%	6.8%
<b>Malta</b>	2 245	1 350	-40%	0.2%
<b>Paesi Bassi</b>	17 160	26 210	53%	4.2%
<b>Austria</b>	17 500	28 035	60%	4.5%
<b>Polonia</b>	15 240	8 020	-47%	1.3%
<b>Portogallo</b>	500	440	-12%	0.1%
<b>Romania</b>	1495	1 545	3%	0.2%
<b>Slovenia</b>	270	385	43%	0.1%
<b>Slovacchia</b>	440	330	-25%	0.1%
<b>Finlandia</b>	3 210	3 620	13%	0.6%
<b>Svezia</b>	54 270	81 180	50%	13.0%
<b>Regno Unito</b>	30 585	31 745	4%	5.1%

\* Popolazione residente al 1 gennaio 2015.

<sup>7</sup> Eurostat, Population and social conditions, Data in focus 3/2015

L'idea (italiana) in base alla quale gli altri Stati membri (e la stessa Unione Europea) siano finora rimasti con le mani in mano è del tutto infondata: il peso maggiore della complessiva immigrazione irregolare e della permanenza stabile dei beneficiari della protezione internazionale è sopportato, in linea di massima, dai paesi nel Nord Europa.

Prendendo in considerazione la provenienza dei richiedenti asilo, si nota come il 20% di questi siano stati, nel 2014, siriani (da 50.000 del 2013, sono aumentati a 123.000 del 2014). Di questi, il 60% circa sono stati registrati solamente in due Stati membri: la Germania (41.100) e la Svezia (30.800).

L'Afghanistan, con 41.300 richieste di asilo (pari al 7% del totale), è diventato il secondo Paese di provenienza dei richiedenti asilo in Unione europea nel 2014. Con 37.900 richiedenti (il 6% del totale in UE) il Kosovo è la terza nazione da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo.

### 3. MISURE DI CONTRASTO ALLA MIGRAZIONE IRREGOLARE - art. 79 TFUE

L'Unione europea ha adottato due atti normativi fondamentali per la lotta contro la migrazione irregolare:

- la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("direttiva sui rimpatri").
- la Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Per quanto riguarda la lotta contro la tratta degli esseri umani e la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, l'Unione Europea ha definito un quadro legislativo costituito da:

*Gruppo di Lavoro*

*"Immigrazione, Politiche Sociali e Diritti Umani"*



- la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI;
- la Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- la Decisione Quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

## IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETA'

Al fine di temperare l'onere regolamentato dal "Sistema Dublino", il Trattato di Lisbona (2007) ha riaffermato l'inedito principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità nell'art. 80TFUE.

Così facendo, però, si è frenato lo sviluppo pieno del Sistema Comune Europeo di Asilo (SECA).

L'articolo 80 del TFUE asserisce quanto segue:

*Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.*

Innanzitutto la norma non reca una definizione dei due termini "solidarietà" ed "equa ri-partizione delle responsabilità".

Le istituzioni europee nelle dichiarazioni politiche che hanno accompagnato il Trattato di Lisbona hanno evitato di pronunciarsi su questo tema, adottando, invece, il cosiddetto approccio 'toolbox', cioè un elenco di diverse misure per rendere operativo il non specificato principio di solidarietà:

- **Solidarietà operativa:** l'Ufficio Europeo di sostegno per l'Asilo (EASO) assiste gli Stati membri che si interfacciano con particolari pressioni sui loro sistemi di accoglienza. L'operatività, e dunque, il potenziale dell'EASO è tuttavia attualmente limitata da una serie di fattori. (In primo luogo, il suo mandato, i vincoli di bilancio, e la necessità dei vincoli derivanti dal dispiegamento di personale nazionale).
- **Solidarietà finanziaria:** è stato istituito il Fondo Europeo per l'Asilo, la migrazione e l'integrazione (Regolamento UE 516/2014). La distribuzione dei fondi, che tiene conto di alcuni indicatori, viene calcolata sulla base di criteri assoluti piuttosto che relativi alla situazione concreta del sistema di accoglienza dello Stato. Di conseguenza, non

riescono a tenere conto dell'onere di ciascuno Stato membro nella gestione del proprio sistema di asilo.

- Solidarietà materiale: cioè il trasferimento dei richiedenti asilo o richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri dell'Unione europea (questo meccanismo è stato applicato rarissimamente fino ad oggi).

Nel settore dell'asilo, l'art. 80 TFUE sembra implicare la previsione, da parte dell'Unione, di forme di ripartizione equilibrata e solidale tra gli Stati membri delle responsabilità – e quindi degli oneri – derivanti dall'attuazione del SECA. Inoltre, il carattere indefinito della “necessità” cui si riferisce l'art. 80 TFUE contribuisce a rendere il principio in esame meramente facoltativo, risiedendo la sua concreta attuazione nella discrezionalità delle istituzioni Europee.

Una ricostruzione in questo senso appare in contrasto con il funzionamento dell'intero SECA che poggia sul meccanismo Dublino: quest'ultimo, infatti, prevede criteri di “attribuzione”, e non di “solidarietà ed equa ripartizione”, della competenza a esaminare le domande di asilo così rigidi e sbilanciati a sfavore di alcuni Paesi da rischiare di svuotare di fatto il principio espresso dall'art. 80 TFUE.

Questo meccanismo su cui si basa, in definitiva, l'intero sistema comune di asilo dell'Unione, non prende in considerazione l'esigenza di ripartire gli oneri tra Stati membri, rendendo più gravose le difficoltà cui vanno incontro i Paesi maggiormente esposti ai flussi migratori, soprattutto in occasione di particolari emergenze o nell'odierno periodo storico caratterizzato dalla crisi economica.

La “regola dello Stato di primo ingresso” prevista dal sistema Dublino, inoltre, viola i diritti fondamentali dei richiedenti asilo, nella misura in cui considera tutti gli Stati membri come Paesi formalmente “sicuri” anche nel caso in cui essi sostanzialmente non lo siano<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande camera), 21 gennaio 2011, *M.S.S c. Belgio e Grecia*, e Corte di giustizia (Grande sezione), 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S.c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

L'intero sistema comune di asilo europeo non può, dunque, ritenersi improntato al principio della solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità (e degli oneri) e si comprende come vi sia ancora molta strada da fare per dare piena attuazione all'art. 80 TFUE: a tal fine, gli Stati membri devono accordarsi su un sistema di valutazione della loro quota individuale di responsabilità sulla base di indicatori oggettivi.

In questo modo, l'Unione Europea raggiungerebbe l'obiettivo di destinare maggior attenzione e risorse al potenziamento della capacità di protezione e allo sviluppo economico dei paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, contribuendo ad alleviare le pressioni sulle risorse nazionali e evitando la destabilizzazione delle società locali e la concorrenza con le comunità di migranti per l'accesso ai servizi di base e un livello dignitoso di sussistenza.

## **IL DIBATTITO NELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: GLI SVILUPPI DELLA NUOVA COMMISSIONE**

Alla luce del suddetto quadro legislativo esistente, la gestione delle politiche migratorie figura tra le priorità della nuova Commissione Europea, guidata dal Presidente Jean Claude Juncker, la quale negli orientamenti politici del *"Un nuovo inizio per l'Europa"*, individua come prioritari i seguenti obiettivi:

- lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo;
- la promozione di una nuova politica europea sulla migrazione legale, finalizzata all'attrazione di migranti qualificati;
- il contrasto alla migrazione irregolare;
- la garanzia della sicurezza delle frontiere e la lotta al traffico di esseri umani.

L'ulteriore incremento dei flussi migratori legati all'instabilità nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, e l'aggravarsi della situazione umanitaria a esso connessa, ha impresso un'accelerazione al processo di riflessione già avviato dalle istituzioni dell'Unione Europea, ponendo in luce la necessità di adottare misure di intervento efficaci per far fronte all'emergenza e dare sollievo e sostegno ai Paesi che subiscono maggiormente l'impatto della crisi.

Il **Consiglio Europeo straordinario** del 23 aprile 2015 ha adottato una Dichiarazione finale nella quale ha auspicato, tra l'altro:

- un rafforzamento della presenza in mare, potenziando le operazioni dell'UE Triton e Poseidon, per il pattugliamento delle coste e la protezione delle frontiere marittime, triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e incrementando il numero di mezzi, al fine di aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di Frontex;
- Iniziative ulteriori per la lotta contro i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, tra cui lo smantellamento delle reti dei trafficanti e il sequestro dei loro beni mediante una collaborazione tra autorità degli Stati membri, Europol, Frontex, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ed Eurojust, e l'intensificazione della cooperazione

di polizia con i paesi terzi;

- l'adozione di misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che siano usate dai trafficanti;

- Iniziative volte a prevenire i flussi migratori illegali, incrementando il sostegno ai paesi di origine e transito; rafforzando la cooperazione con i partner africani e con l'Unione africana al fine di affrontare le cause della migrazione illegale e contrastare il traffico e la tratta di esseri umani; invitando Commissione e Alto Rappresentante a mobilitare tutti gli strumenti utili per promuovere la riammissione nei paesi di origine e di transito dei migranti economici non autorizzati; istituendo, nel rispetto del diritto a chiedere asilo, un nuovo programma di rimpatrio che assicuri un celere rientro dei migranti illegali dagli Stati membri in prima linea, con il coordinamento di Frontex;

- Azioni volte a rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne, recependo in modo rapido e integrale e dando effettiva attuazione al sistema europeo comune di asilo; accrescendo gli aiuti d'emergenza agli Stati membri in prima linea e valutando opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri, su base volontaria, e istituendo un primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento, che offra posti alle persone ammissibili alla protezione.

Il 29 aprile 2015 il **Parlamento Europeo**, in seduta plenaria, ha a sua volta approvato una risoluzione "*sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo*" ( 2015/2660), nella quale:

- pur accogliendo con favore l'impegno assunto dal Consiglio europeo in merito al rafforzamento dell'operazione Triton, esorta l'Unione ad ampliarne l'ambito di intervento e il mandato per le operazioni di ricerca e soccorso a livello di UE;

- chiede agli Stati membri di potenziare i loro contributi a favore dei programmi di reinsediamento;

- invita la Commissione europea a fissare una quota vincolante per la ripartizione dei richiedenti asilo fra tutti gli Stati membri.

Le sollecitazioni del Consiglio Europeo e del Parlamento Europeo hanno indotto la Commissione ad accelerare i lavori preparatori dell' "**Agenda Europea sulla Migrazione**", che è stata presentata il 13 maggio 2015 (COM(2015) 240).

Il Piano d'azione tocca dieci punti: 1) rafforzamento delle operazioni Triton e Poseidon; 2) cattura e distruzione delle imbarcazioni utilizzate dai trafficanti; 3) cooperazione fra Europol, Frontex, Easo ed Eurojust nella lotta ai trafficanti; 4) supporto dell'Easo a Grecia e Italia nell'esame delle domande di protezione; 5) impegno di tutti gli Stati membri a rilevare le impronte digitali di tutti i migranti; 6) possibile creazione di un meccanismo di trasferimento di emergenza; 7) un progetto pilota di reinsediamento, su base volontaria; 8) un nuovo programma di rimpatrio, coordinato da Frontex; 9) cooperazione con gli Stati terzi, in particolare quelli limitrofi alla Libia; 10) spiegamento di funzionari di collegamento (ILO) in paesi terzi chiave, per la raccolta di informazioni.

I contenuti delle “azioni immediate” risentono fortemente del clima nel quale il Piano d'azione e l'Agenda sono stati elaborati: ai primi punti figurano, infatti, quelle attività volte ad impedire nuove tragedie, vuoi tramite il potenziamento dei mezzi di salvataggio, vuoi tramite la lotta ai trafficanti. La Commissione prospetta per Triton e Poseidon, le due operazioni coordinate da Frontex, un aumento del budget (triplicato) che consenta di estenderne «sia la capacità che l'ambito territoriale». Si tratta di un punto estremamente significativo, proprio perché una delle critiche mosse nei confronti dell'Unione all'indomani della chiusura dell'operazione (italiana) Mare nostrum, “sostituita” da Triton, puntava proprio contro l'assenza di un mandato di ricerca e soccorso nell'operazione europea, fortemente limitata anche sotto il profilo dell'area geografica di competenza (fino a 30 miglia dalle coste italiane). Ad oggi, dunque, oltre ad una consistente immissione di fondi (26,25 miliardi di euro per il 2015, altri 45 per il 2016), l'operazione Triton può spingersi fino a 138 miglia a sud della Sicilia.

Sul tema relativo alla cattura e alla distruzione dei barconi utilizzati dai trafficanti, invece, si evidenzia come nessuna norma di diritto internazionale, consente ad uno Stato di distruggere, con o senza il consenso dello Stato di bandiera (in alto mare) o dello Stato costiero (nel suo mare territoriale), i barconi utilizzati dai trafficanti per il “trasporto” dei

migranti. Questo punto dunque, anche a forzando i termini della Carta delle Nazioni Unite dipende da una condizione (il consenso dello Stato libico - espresso da quale governo, però?), che non potrà realizzarsi nel breve-medio periodo.

L'Agenda si preoccupa, poi, di dare forma e sostanza al principio di solidarietà descritto sopra. La soluzione immaginata dalla Commissione prevede due diversi meccanismi per attuare il principio di solidarietà: il trasferimento (relocation) e il reinsediamento (resettlement). Il primo riguarda i richiedenti che si trovano già nel "territorio" dell'Unione e che vanno distribuiti più equamente fra gli Stati membri: ora, con un programma temporaneo, per affrontare l'"emergenza"; in seguito, con un sistema permanente.

L'Agenda anticipa anche le percentuali di assorbimento, le c.d. "quote", per ciascuno Stato membro, formulate in base a criteri quali la popolazione (il cui peso nella determinazione della quota è del 40%), il PIL (40%), la somma del numero dei richiedenti e di quello dei beneficiari, in percentuale su 1 milione di abitanti, nel periodo 2010-2014 (10%) e, infine, il tasso di disoccupazione (10%). In base anche ai numeri evidenziati in precedenza, si nota che il meccanismo della Commissione Europea – e non potrebbe essere diversamente – andrà soprattutto a vantaggio di quegli Stati maggiormente "overati": non l'Italia (su cui peserà una quota dell'11,84% a fronte di un contributo, nel 2014, del 10,3%), ma la Germania (18,42% contro 32,3%), la Svezia (2,92% contro 12,9%), per citare i due casi più evidenti. Altri Stati verranno "penalizzati": vale a dire quelli che oggi assorbono una percentuale molto bassa di domande (la Spagna, con uno 0,8% contro il 9,10%; o la Polonia con un 1,2% contro il 5,64%).

Anche per quanto riguarda il reinsediamento (resettlement), la Commissione fissa uno schema di quote che prevede un sistema di 20.000 persone l'anno, fino al 2020. E anche qui la distribuzione delle quote va a beneficio degli Stati membri più "virtuosi": la Germania (26,6% contro il 15,43%), la Svezia (13,7 contro 2,46%), la Francia (24,2% contro l'11,87%), mentre molti altri Stati subiranno un peso maggiore (ivi compresa l'Italia: 4,4% contro 9,94%).



L'ennesima occasione mancata, da parte dell'UE, per mostrarsi unita nella sfida, politica e sociale dell'immigrazione si è verificata nel **Consiglio Europeo dello scorso 25 giugno**. Alla fine di una intensa notte di trattative è stata approvata la redistribuzione dei 40 mila richiedenti asilo da Italia e Grecia in tutti gli altri paesi aggiungendo al testo un riferimento al Consiglio Europeo straordinario del 23 aprile scorso, dove si parlava della base volontaria. E' previsto che entro luglio tutti i paesi concordino un numero di migranti da accogliere, e i paesi contrari hanno ottenuto che nel testo non si parlasse esplicitamente di meccanismo "obbligatorio" (ma nel testo non comparirà neanche l'aggettivo "volontario"). E' stato inoltre deciso di escludere dal meccanismo Ungheria e Bulgaria, due paesi che ricevono moltissimi migranti dall'Est e dalla Turchia. Oltre ai 40 mila da Italia e Grecia, l'Europa accoglierà, in questo caso su base volontaria, 20 mila persone dai campi profughi dei paesi terzi (il cosiddetto "reinsediamento").

Per settimane i Paesi di frontiera, Italia in testa, sempre più congestionati dai flussi, hanno sperato in un atteggiamento spontaneo e solidale da parte dei colleghi Ue. Ma di fronte alla parola 'quote' la levata di scudi non si è fatta attendere. A leggere le dichiarazioni che i singoli Paesi avevano fatto negli ultimi giorni c'era da aspettarselo che l'Europa avrebbe deciso con riserva. La Francia che dicendosi «pronta a dare mezzi per poter procedere alla registrazione di alcune popolazioni» chiude le frontiere con l'Italia dinanzi Ventimiglia. La tensione e la preoccupazione di Londra per gli eventi a Calais, e infine addirittura l'annuncio da parte dell'Ungheria di una nuova cortina di 175 chilometri per impedire l'ingresso dei migranti attraverso i confini con la Serbia.

Il risultato del Consiglio è dunque un documento-compromesso in cui nulla si dice sul dettaglio più atteso - ossia il dovere per gli Stati di essere solidali. Si conferma certamente l'indicazione di un sistema valido per tutti gli Stati, ma dal momento che l'azione dei governi potrà svolgersi su base volontaria e non vincolante - visti i precedenti - è facile attendersi un atteggiamento poco partecipe degli Stati anche per il futuro. Oltre la redistribuzione e il re insediamento, tra le altre novità, risulta anche la creazione «di zone di frontiera strutturate e di centri negli Stati membri in prima linea, con l'attivo supporto di

esperti dell'Easo, di Frontex ed Europol, per assicurare la pronta identificazione, registrazione e presa di impronte dei migranti»; così come «l'immediata fornitura di assistenza finanziaria agli Stati in prima linea per aiutare ad alleviare i costi» di accoglienza e trattamento delle domande per la protezione temporanea.

Per quanto riguarda la tematica della cooperazione con i Paesi di origine e di transito, il Consiglio Europeo rimanda la decisione alla Conferenza in materia di immigrazione che si terrà a La Valletta nei prossimi mesi, dove l'Europa cercherà di ottenere più assistenza dai Paesi partner nella lotta contro i trafficanti, una più efficace cooperazione nelle politiche di rimpatrio e sviluppare un approccio più mirato alla cooperazione allo sviluppo e un incremento degli investimenti in Africa (per affrontare le cause profonde delle migrazioni e fornire opportunità economiche e sociali).

Insomma, un vertice europeo in cui si è deciso a metà e con rimando, rivelando un'Europa condizionata da egoismi e paure ingiustificate.

Concludendo, se per un verso non si sa ancora se le misure suesposte saranno effettivamente messe in pratica, per altro verso bisogna sottolineare proprio come queste siano tutte limitate al breve periodo e improntate alla logica dell'emergenza.

È chiaro che si dovrà fare molto di più, tra cui affrontare le cause alla radice del fenomeno. In mezzo alla più grande crisi globale di migrazioni forzate dei tempi moderni, è essenziale che gli Stati lavorino insieme per elaborare delle risposte e che l'Europa mostri leadership e capacità di visione per affrontare la sfida del proteggere migliaia di rifugiati che oggi sono in fuga dalle guerre.

Per quanto riguarda l'accordo sul trasferimento di 40 mila persone in evidente bisogno di protezione internazionale, la partecipazione di tutti gli Stati membri sarà la chiave per la riuscita. Queste misure dovranno essere ampliate per soddisfare le esigenze attuali. Questa iniziativa può contribuire ad alleviare parte della pressione sull'Italia e sulla Grecia, ma deve essere accompagnata anche da un migliore funzionamento del sistema di

Dublino. E' necessario, a questo proposito, rafforzare alle frontiere europee l'attenzione anche a riconoscere nuovi volti e storie di profughi che fuggono da disastri ambientali, violenze, tratta, per evitare respingimenti e rimpatri che non tutelano la vita e la dignità delle persone.