



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

1. I flussi di ingresso di migranti irregolari verso l'Unione europea continuano incessantemente, denotando anzi un sensibile aumento (+155% nel 2014 rispetto al 2013). Neanche l'inverno ha potuto scoraggiare i viaggi via mare, spesso funestati dalla morte tragica di chi è annegato nelle acque che separano l'Italia dall'altra sponda del Mediterraneo nel disperato tentativo di raggiungere l'Europa (circa cinquecento dall'inizio dell'anno). Per quanto riguarda l'Italia, sono quasi ottomila i migranti sbarcati sulle coste italiane nei primi due mesi del 2015, oltre il 40% in più rispetto all'anno precedente. Di questi, moltissimi sono donne e minori. Le recenti dichiarazioni del direttore di *Frontex*, secondo il quale fino a un milione di persone sarebbero pronte a partire dalla Libia, accrescono le inquietudini in merito ad una possibile invasione, intrecciandosi con timori legati al coinvolgimento di reti terroristiche che utilizzerebbero il remunerativo traffico di migranti al fine di finanziarsi o di far arrivare affiliati pronti a compiere attentati. Nonostante i tentativi di predisporre interventi e individuare risposte, l'irriducibilità dei flussi mette in luce l'insufficienza del quadro attuale. Con questa consapevolezza il 4 marzo la Commissione europea ha avviato una riflessione sulla futura agenda europea sull'immigrazione, manifestando l'intenzione di rafforzare le misure esistenti ed identificare nuovi strumenti, che dovrebbero essere meglio definiti in una comunicazione annunciata per maggio. Tali propositi sono stati condivisi dal Consiglio GAI che, nella riunione del 12-13 marzo, ha affrontato il tema dell'immigrazione e dal Consiglio europeo che, nell'incontro del 19-20 marzo, ha invocato una maggiore concertazione degli sforzi.
2. Una prima comparazione con i flussi via mare degli anni passati permette di evidenziare un'evoluzione ed un parziale cambiamento della tipologia di migranti coinvolti: sempre meno migranti economici, sempre più persone in cerca di protezione internazionale. I dati disaggregati per nazionalità dei migranti che hanno fatto ingresso irregolarmente nel territorio dell'Unione europea nel 2014 (circa 280.000 persone, 110.581 solo tra luglio e settembre 2014, il numero più elevato dall'avvio del rilevamento da parte di *Frontex* nel 2007) mettono in luce la netta prevalenza di 5 nazionalità: [Siriani ed Eritrei i più numerosi, ma anche Afgani, Maliani e Kosovari](#) . Facendo un raffronto con i dati delle domande di protezione internazionale presentate nell'Unione europea nel 2014, emerge non solo che Siriani e Afgani sono i più numerosi tra i richiedenti asilo (parecchi sono anche Eritrei, Maliani e Kosovari), ma che il tasso di accoglimento delle domande di protezione presentato da questi ultimi ha oscillato da un minimo del 38% (Maliani) a un massimo del 95% (Siriani). A parte,



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

quindi, il caso dei Kosovari, a cui viene riconosciuta protezione internazionale solo in un numero limitatissimo di casi (7%), circa una su due (Maliani e Afgani) o addirittura la pressoché totalità (Siriani ed Eritrei) delle persone che hanno attraversato irregolarmente la frontiera nel 2014 sono state riconosciute aventi diritto ad una forma di protezione internazionale, quindi effettivamente in fuga da un rischio grave o addirittura esposte ad un pericolo per la loro vita (Dati [Eurostat](#)).

3. 3. Si tratta di un'evoluzione recente, che ha caratterizzato soprattutto gli ultimi anni (le domande di asilo presentate nell'Unione europea sono raddoppiate tra il 2012 e il 2014, aumentando del 44% solo nell'ultimo anno) e che non appare tuttavia in diminuzione a causa dei conflitti e delle difficili situazioni politiche in cui versano i paesi di origine di queste persone (l'ultimo [rapporto trimestrale](#) di *Frontex* evidenzia come il peggioramento delle condizioni dei profughi siriani rifugiatisi in Egitto, ma anche l'emergere di nuove aree di conflitto quali l'Iraq, unite all'acuirsi della violenza in molti paesi dell'Africa centrale sarebbero all'origine dell'aumento dei flussi di richiedenti registrato nel 2014). Senza tralasciare l'esigenza degli Stati di controllare gli ingressi, considerata condizione imprescindibile dell'esercizio della loro sovranità, e di reprimere le attività criminali connesse al traffico di migranti, questi dati lasciano trasparire il contrasto talvolta stridente tra finalità repressive, da un lato, e di controllo ed urgenza di protezione, dall'altro lato. Una visione più complessa ed articolata del fenomeno, alla luce delle caratteristiche che lo connotano in particolare in questo momento, impone di coniugare capacità di gestione e repressione dei profili criminali a necessità di soccorso e assistenza, indirizzando verso la ricerca di nuovi meccanismi, idonei anche a rafforzare la solidarietà (su cui dovrebbe fondarsi la politica di immigrazione dell'Unione europea ai sensi dell'art. 67 Tfu) e il senso di responsabilità di tutti gli Stati membri.
4. 4. Come si è detto, il 4 marzo la Commissione europea ha avviato una riflessione intorno alla definizione di un'*agenda europea globale sulla migrazione*. Gli orientamenti politici del Presidente Juncker "[Un nuovo inizio per l'Europa](#)" avevano, infatti, identificato la migrazione come un'esplicita priorità della Commissione europea (http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_it.pdf). L'iniziativa attua la nuova struttura e i nuovi metodi di lavoro della Commissione europea (che enfatizzano la collegialità e la trasversalità dell'azione, specialmente per gli ambiti ritenuti appunto prioritari, come messo in luce nella [comunicazione alla Commissione relativa ai metodi di lavoro della Commissione dell'11 novembre 2014, C\(2014\) 9004](#)), sul presupposto che la migrazione coinvolga settori politici diversi e svariati attori, sia all'interno sia



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

all'esterno dell'UE, e che vada affrontata avendo riguardo alla complessità del fenomeno e dunque mediante l'effettivo coordinamento delle diverse politiche dell'Unione (nella presentazione dell'iniziativa alla stampa, al Commissario alla migrazione si sono associate le voci dei due vicepresidenti della Commissione europea, incluso pertanto l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza). Sono stati identificati, quindi, quattro ambiti di intervento principali: il rafforzamento del sistema comune di asilo, l'elaborazione di una nuova politica di migrazione legale, una maggiore efficacia del contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, la protezione delle frontiere dell'Europa.

5. Con riguardo a tale ultimo ambito, va ricordato che la gestione delle frontiere è una competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri. Ai sensi dell'art. 77, par. 1, lett. B) Tfeue, l'Unione sviluppa una politica volta a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne, ma gli Stati membri restano responsabili della gestione e controllo della loro parte del confine esterno. Con l'intento di favorire in modo più incisivo la sorveglianza e la gestione delle frontiere, fornendo supporto specialmente agli Stati membri sottoposti alla maggiore pressione migratoria, nel 2005 è stata istituita *Frontex* (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea). Ad essa spetta anzitutto il compito di coordinare le operazioni congiunte svolte dagli Stati membri alle frontiere esterne (marittime, terrestri e aeree). Altre funzioni riguardano la formazione delle guardie di frontiera, l'attività di analisi del rischio, lo sviluppo di ricerche per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, l'assistenza tecnica ed operativa e il supporto alle operazioni di rimpatrio congiunto. L'Agenzia valuta, approva e coordina le proposte degli Stati membri relative alle operazioni e ai progetti pilota, e, di concerto con lo Stato o gli Stati membri interessati, può avviare iniziative relative a operazioni congiunte e a progetti pilota in cooperazione con gli Stati membri. *Frontex* ha sede a Varsavia e dispone di uno staff di circa 300 persone, con un budget di quasi 115 milioni di euro per il 2015 (17 milioni di euro in più rispetto al 2014, 31 dei quali allocati per le operazioni e [i progetti pilota alle frontiere esterne marittime](#)). L'agenzia opera, quindi, con risorse limitate, in termini di mezzi tecnici e dotazioni finanziarie, e attualmente non ha guardie di frontiera, potendo solo inviare agenti distaccati che fanno parte delle "squadre europee di guardie di frontiera", ovvero guardie di frontiera nazionali distaccate o messe a disposizione dagli Stati membri. Lo scorso anno è stato adottato il regolamento (UE) n. 656/2014, che ha definito le regole di ingaggio per il



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

pattugliamento congiunto e lo sbarco delle persone intercettate o soccorse in modo da garantire la sicurezza di coloro che cercano protezione internazionale e per evitare la perdita di vite umane in mare, ma l'agenzia non coordina operazioni di ricerca e soccorso (SAR). La riflessione avviata nel contesto della definizione dell'agenda europea sulla migrazione dovrebbe offrire l'opportunità di discutere se e in quale misura *Frontex* necessiti di un aumento di dotazione finanziaria e di maggiori mezzi operativi e personale, ma anche di un ampliamento del mandato attuale. Una riflessione del resto già avviata anche all'interno della stessa agenzia e che nei prossimi mesi dovrebbe arricchirsi delle osservazioni contenute nella valutazione commissionata dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia all'esterno, in merito a tutte le attività di *Frontex*, e nello studio sulla fattibilità di un sistema europeo di guardie di frontiera.

6. Nonostante nel corso degli anni il quadro istituzionale di *Frontex* sia stato ripetutamente rivisto, con l'obiettivo di rafforzarne la capacità operativa, l'efficacia dell'azione appare discutibile come testimoniano anche gli eventi dell'ottobre 2013, in cui oltre trecento migranti persero la vita a seguito di un incidente occorso nelle acque adiacenti a Lampedusa, nonostante nel Mediterraneo centrale fosse in corso di svolgimento l'operazione congiunta *Hermes*. In risposta, l'Unione europea aveva subito istituito una *task force* per il Mediterraneo, con l'obiettivo di individuare strumenti ed iniziative efficaci in grado di evitare nuovi gravi episodi, cui era seguita a dicembre la presentazione di una comunicazione della Commissione che identificava cinque settori d'azione principali e trentotto azioni operative. Nel frattempo l'Italia aveva avviato un'operazione unilaterale senza precedenti, *Mare nostrum*, che con un costo di oltre nove milioni di euro al mese e l'impiego di circa un migliaio di militari e numerosi mezzi aeronavali (tra cui una nave anfibia e due navi corvette) ha consentito di salvare oltre centomila migranti nel corso di un anno di attività. Dal 1° novembre, ad essa si è avvicinata l'operazione congiunta di *Frontex* "Tritone". *Tritone*, operativa nel Mediterraneo centrale, per quanto riguarda l'Italia non oltre le trenta miglia marittime dalla costa, con un budget mensile di poco meno di tre milioni di euro e personale e mezzi aeronavali ridotti (solo 65 le persone coinvolte, oltre a tre navi d'altura, due navi di pattuglia costiera, due motovedette, due aerei e un elicottero) messi a disposizione da 21 Stati membri, è infatti di portata ben diversa rispetto all'iniziativa italiana (che operava peraltro anche in acque internazionali). L'operazione congiunta è stata richiesta dal governo italiano che ha fortemente auspicato una condivisione degli oneri con gli altri Stati membri. Pur avendo consentito di soccorrere circa ventimila



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

migranti, i numerosi morti dall'inizio dell'anno hanno suscitato la disapprovazione di molte organizzazioni umanitarie che ritengono essenziale il mantenimento di un'operazione di vasta portata come *mare nostrum*. A marzo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha inviato all'Unione Europea una lettera in cui ha formulato alcune proposte concrete intese ad affrontare i flussi migratori misti nel Mediterraneo, evitando la morte di altre persone. [L'Unione europea è stata esortata ad istituire un'importante operazione di ricerca e soccorso europea nel Mar Mediterraneo](#), simile all'operazione *Mare Nostrum*, ma anche ad introdurre opportunità di reinsediamento e alternative, tra cui regimi di ammissione sulla base di sponsor privati, visti umanitari, di studio e di lavoro.

7. 7. Il pattugliamento congiunto e il controllo delle frontiere marittime non esauriscono infatti il tema, che necessita anche di risposte capaci di prevenire partenze tanto arrischiate, riducendo al contempo il vantaggio dei trafficanti. Sempre maggiore attenzione viene quindi dedicata all'individuazione di meccanismi che offrano ai richiedenti protezione internazionale la possibilità di giungere nell'Unione europea in maniera sicura e legale (mediante programmi di reinsediamento) e al rafforzamento delle capacità di accoglienza dei paesi limitrofi (programmi di sviluppo e protezione regionale) Un aspetto quest'ultimo estremamente significativo, se si considera che nonostante il rilevante aumento della pressione verso l'Unione europea, circa quattro milioni di Siriani hanno trovato rifugio nei Paesi limitrofi (2,2 milioni sono censiti dall'ACNUR in Libano, Giordania, Egitto e Iraq e 1,7 milioni sono segnalati dalla Turchia). Entrambi questi meccanismi sono parte integrante dell'Approccio Globale alla Migrazione e alla Mobilità (GAMM), adottato nel 2011 dalla Commissione europea con l'obiettivo di ridefinire in maniera più strutturata e trasversale il quadro generale della politica esterna europea in materia di immigrazione e asilo (COM(2011) 743 fin.). Rimasto a lungo una possibilità marginale (avendo riguardato solo qualche migliaio di persone), il reinsediamento dei beneficiari di protezione internazionale verso l'Unione europea è stato meglio strutturato nell'*EU Joint resettlement programme* (2012) ed ha assunto maggiore rilievo operativo con la recrudescenza del conflitto in Siria. Nell'ambito di un approccio che rimane caratterizzato dall'assenza di obblighi, gli Stati membri hanno finora messo a disposizione 36.600 posti per i rifugiati siriani (di questi 30.000 sono stati resi disponibili dalla Germania, 2.700 dalla Svezia e 1.500 dall'Austria). Tali iniziative sono state realizzate accogliendo le richieste formulate dall'ACNUR (che per il biennio 2015-2016 ha chiesto di portare a 100.000 i rifugiati siriani reinsediati nel mondo) ed in collaborazione con tale organismo delle Nazioni



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

Unite. La Commissione europea ha incoraggiato gli Stati membri ad aumentare i propri sforzi in merito.

8. 8. Sul piano degli strumenti repressivi, sin dall'inizio dell'avvio della competenza dell'Unione europea in materia migratoria sono state assunte specifiche iniziative per contrastare il traffico di migranti, colpendo chi da esso ricava un indebito arricchimento. Si tratta, in particolare, della direttiva 2002/90/CE che fornisce una definizione comune del reato e richiede agli Stati membri di adottare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti di qualsiasi persona che facilita intenzionalmente l'entrata, il transito o il soggiorno irregolari delle persone in cambio di un guadagno economico, e della decisione quadro 2002/946/GAI che specifica ed armonizza le sanzioni, definendo le norme sulla giurisdizione e l'azione penale nell'Unione europea. L'attuazione di entrambi gli strumenti è in corso di valutazione in vista del possibile rafforzamento del quadro giuridico penale di riferimento. Ad ogni modo, a parere della Commissione, l'incessante flusso di immigrazione irregolare ben evidenzia l'esigenza di affiancare il quadro penale con una serie di azioni volte a contrastare le reti dei trafficanti: fornendo adeguate informazioni ai migranti prima della partenza, riducendo la domanda di immigrazione irregolare e sostenendo i migranti più vulnerabili, rafforzando la capacità di intelligence, indagine e dell'azione penale in modo da migliorare la conoscenza sul *modus operandi*, le rotte e le caratteristiche delle reti dei trafficanti. Un ruolo più incisivo in tale ambito sembra intenzionato a svolgerlo Europol (l'Ufficio di Polizia Europeo). A marzo ha istituito una squadra operativa congiunta *Mare*: si tratta di un'operazione di *intelligence*, basata sulla cooperazione tra l'Agenzia e gli Stati membri, e finalizzata a smantellare i gruppi del crimine organizzato che speculano sul traffico di migranti nel Mediterraneo.
9. 9. Un'ipotesi su cui potrebbe incentrarsi la discussione nei prossimi mesi riguarda la possibilità di creare dei centri di esame delle domande di protezione internazionale nei paesi terzi. Tale iniziativa (condivisa dal Governo italiano, che in occasione della riunione del Consiglio GAI del 12-13 marzo ha illustrato una propria [proposta](#) in tal senso) non rappresenta una novità assoluta, in quanto l'esternalizzazione dei controlli alla frontiera verso i paesi terzi era già stata prospettata anche in passato da diversi Stati membri, ma sembra adesso ricevere maggiore attenzione della Commissione, come ha dichiarato in più occasioni il Commissario alla migrazione e agli affari interni Avramopoulos. La comunicazione che dovrebbe essere pubblicata a maggio, in merito alla nuova agenda europea per la migrazione, potrebbe quindi contenere la proposta di creare dei centri per l'esame delle richieste di protezione in quei paesi terzi (in



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo

particolare i paesi del Mediterraneo) in cui si concentrano maggiormente i migranti in vista della partenza verso l'Europa, con l'obiettivo di prevenirle e favorire una migliore ripartizione degli oneri tra Stati membri. Parecchie sono, tuttavia, le perplessità suscitate dalle voci circolate in proposito: si sottolinea che quantomeno occorrerebbe rafforzare la capacità delle delegazioni fornendole di un adeguato numero di funzionari con competenze specialistiche in materia di asilo e immigrazione, senza nascondere preoccupazioni in merito all'effettiva capacità di funzionamento e ai rischi di corruzione che altre esperienze simili hanno messo in luce. Ma le critiche si appuntano anche sulle tante difficoltà pratiche che questa ipotesi comporterebbe, come la concentrazione di ingenti flussi di persone in quei paesi dove si trovano i centri per la presentazione delle domande, ai quali dovrebbe essere fornita adeguata assistenza (organizzativa e finanziaria). Non è del tutto chiaro, peraltro, se la presentazione di una domanda in un paese terzo precluderebbe la ripresentazione una volta eventualmente giunti nell'Unione europea. L'aspetto più critico e controverso riguarda, infatti, la successiva ripartizione degli oneri tra Stati membri, in quanto una volta accettata la domanda la persona dovrebbe fare ingresso legale nel territorio degli Stati. Ad oggi la presenza di beneficiari di protezione internazionale si concentra in dieci Stati membri ed è tutto da vedere se gli altri paesi accetterebbero una modifica di questa situazione.

10. La questione si caratterizza come estremamente complessa. Essa incorpora esigenze di repressione dei fenomeni criminosi che ruotano attorno al traffico di migranti, il controllo degli ingressi su cui gli Stati vogliono mantenere la piena gestione e le esigenze di protezione internazionale. L'avvio di un dibattito collegiale all'interno della Commissione, in maniera trasversale alle diverse politiche dell'Unione rappresenta un dato positivo. Ciononostante, le dichiarazioni preliminari lasciano trasparire una diversità di visioni e interessi tra Stati membri, e una ricerca di svariati fronti di intervento, non ancora del tutto chiari. Molte delle proposte circolate hanno già suscitato critiche, per le difficoltà di efficace realizzazione o per la ritenuta inadeguatezza, ma anche per la mancanza di (auspicata) novità e la possibile violazione di obblighi internazionali di protezione incombenti in capo agli Stati. Il problema è, tuttavia, di tali dimensioni e portata che solo un'azione forte, necessariamente concertata per conferirle incisività, potrà fornire risposte. Ma deve trattarsi anche di risposte rapide.



La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo