



Politiche UE in materia di frontiere, migrazione e asilo sotto la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione (secondo semestre 2014)

Emilio De Capitani

Un quadro strategico ancora incerto ...

Come già messo in luce da Lorenzo Salazar in un altro [articolo](#) in questo blog, il semestre di Presidenza italiana si è svolto in una difficile fase di transizione che ha visto il rinnovo non solo del Parlamento europeo ma della stessa Commissione e della Presidenza del Consiglio europeo.

Se nel 2009 il riavvio della legislatura era stato frenato dalla necessità di attendere l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2014 è stata, paradossalmente, la politicizzazione delle elezioni a spingere tanto il Parlamento che la Commissione a marcare una discontinuità con la legislatura precedente, rallentando così di fatto la ripresa dei lavori. Prova ne sia che ancora all'inizio del 2015 non è chiaro quali siano le effettive priorità della nuova Commissione e questo abbia portato a un nulla di fatto il dibattito in Parlamento sul Programma 2015 (vedi [qui](#)).

Questa mancanza di strategia è apparsa in termini ancora più evidenti per le politiche legate allo spazio di libertà sicurezza e giustizia di cui neppure il Consiglio europeo ha saputo (o voluto) definire gli obiettivi con le scarse e generiche [Guidelines](#) adottate il 26/27 giugno alla vigilia del semestre italiano.

Così facendo, il Consiglio europeo ha probabilmente voluto allineare anche queste politiche con quelle legate al mercato interno e per le quali la vera iniziativa è demandata alla Commissione il cui Candidato Presidente Juncker veniva designato in quella stessa occasione.

Quest'ultimo nei mesi successivi annuncerà la creazione di un "portafoglio" specifico per le politiche migratorie, portando molti al Parlamento europeo a credere che queste politiche potessero finalmente essere affrancate dalla logica eminentemente securitaria perseguita dai ministeri degli interni (come avviene per esempio in Svezia).

Tuttavia, la proposta si è rivelata ben presto poco più di un espediente mediatico a giudicare dalla [lettera di missione](#) per il Commissario Avramopoulos dalla quale emerge che anche la



Politiche UE in materia di frontiere, migrazione e asilo sotto la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione (secondo semestre 2014)

Emilio De Capitani

nuova Commissione si muoverà sulle tracce delle precedenti trattando i temi delle politiche migratorie insieme a quelli della sicurezza interna. Questo avviene sia sul piano organizzativo (in quanto queste politiche restano fra le competenze della DG Home), sia sul piano finanziario (in quanto i finanziamenti sono in buona parte nel fondo per la sicurezza interna).

Ciò detto, la nuova Commissione ha annunciato per i prossimi mesi la presentazione di una strategia migratoria "olistica", probabilmente con l'ambizione di sostituire il [Patto per l'immigrazione e l'asilo](#) del 24 settembre 2008.

La difficile coesistenza fra politiche "esterne" e aspetti "esterni" di politiche interne dell'Unione

Nel frattempo il contesto generale di riferimento per il Consiglio e la Commissione è costituito dal cosiddetto "[Global Approach to Migration and Mobility \(GAMM\)](#)" e dal programma della [Task Force Mediterraneo](#) (TFM).

In ambedue i casi si tratta di documenti non vincolanti ma alla cui definizione contribuisce in modo sempre più determinante il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. La interazione fra dimensione interna ed esterna è da un lato inevitabile (e auspicabile visto l'art. 21 TUE), ma dall'altro lato solleva complesse questioni di coerenza nelle politiche e di controllo democratico.

È infatti criticabile la scarsa trasparenza di questo tipo di negoziati e la scarsa (quando non inesistente) informazione al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali che si trovano in una situazione di fatto e di diritto subordinata nei confronti della Commissione e del Consiglio. Questi ultimi, privilegiando la dimensione "esterna" delle politiche dell'Unione, stanno di fatto costruendo a livello dell'Unione una sorta di "executive privilege" che può giustificarsi in un ordinamento statale, ma che ha scarso fondamento in quello "sui generis" dell'Unione. Questa deriva, che ha già determinato forti reazioni da parte del Parlamento europeo (vedi i casi del rigetto dell'accordo Swift, dell'accordo ACTA e le forti polemiche sui negoziati del TTIP), trova purtroppo una possibile base nella nuova relazione venutasi a



creare dopo il trattato di Lisbona. Questo pur riconoscendo uno status speciale alle norme in materia di difesa e sicurezza esterna (ex “secondo pilastro”) le ha poste sullo stesso piano con quelle cui si applica il regime ordinario (vedi la clausola di “mutual respect” insita nell’art. 40 TUE). Così facendo, quando entrano in gioco anche indirettamente esigenze collegate alla sicurezza esterna dell’Unione, gli Stati membri e la Commissione preferiscono il quadro del negoziato diplomatico in luogo di quello ordinario in cui il Parlamento europeo può ormai svolgere uno ruolo determinante.

La situazione è tanto più evidente per le politiche migratorie per le quali il quadro più appropriato sarebbe quello dei negoziati formali con i paesi terzi (alla stregua di quanto avviene con gli accordi di riammissione o in materia i visti) piuttosto che la definizione di strumenti di dubbia credibilità come le “mobility partnership” o lo stesso GAMM.

L’esperienza di questi primi cinque anni dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona ha dimostrato da un lato che la separazione dei due regimi previsti nel trattato è artificiosa (anche se confermata da sentenze della Corte), ma è soprattutto fonte di incertezze e sempre più spesso contraddetta dalla pratica delle istituzioni e, soprattutto delle “agenzie europee” (Frontex, Europol, Eurojust, EASO..) attraverso le quali gli Stati membri riescono a “sfuggire” anche al controllo della Commissione. Questa situazione ambigua non giova ovviamente alla credibilità dell’Unione nelle relazioni con i paesi terzi come dimostrato dalle difficoltà incontrate per esempio nel caso delle relazioni con la Libia (vedi operazione EUBAM) o con la stessa Turchia.

Nel corso della sua Presidenza, l’Italia ha cercato di superare pragmaticamente queste distinzioni e di aggiornare al tempo stesso le strategie dell’Unione in questo campo.

Così già in occasione della riunione informale del Consiglio Giustizia e affari interni nel mese di luglio ha aperto una riflessione su come [migliorare la gestione dei flussi migratori](#).

Il tema è stato ripreso in occasione del Consiglio (formale) Giustizia e Affari interni del 10 ottobre successivo ed è stato al centro del dialogo con l’allora candidato commissario Avramopoulos in occasione del voto sulla nuova Commissione.



Politiche UE in materia di frontiere, migrazione e asilo sotto la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione (secondo semestre 2014)

Emilio De Capitani

Tanto i lavori del Consiglio che le aperture della (nuova) Commissione non sono tuttavia apparse convincenti al Parlamento europeo, tanto che questi già in dicembre ha [incaricato](#) la propria commissione parlamentare competente LIBE di analizzare quanto fatto nell'ambito della Task Force Mediterraneo, conducendo audizioni, inviando delegazioni, così da proporre all'aula, entro il 2015, raccomandazioni in vista di un vero approccio "olistico" alle politiche migratorie.

Interventi operativi : da "Mare nostrum" a "Triton"

Sul piano operativo l'iniziativa che ha posto l'Italia in piena luce a livello europeo è stato il passaggio di consegne tra l'operazione "Mare Nostrum" promossa dal Governo Italiano e l'operazione "Triton" sotto il coordinamento dell'Unione europea. È solo il caso di ricordare che l'operazione "Mare Nostrum" era stata lanciata a fine 2013 per prevenire nuove tragedie come quella di Lampedusa in cui nell'ottobre 2013 perirono 386 migranti (366 più venti dispersi). L'operazione Mare Nostrum che ha coinvolto navi, mezzi aerei e sorveglianza satellitare è durata poco più di un anno, ma si è conclusa con un bilancio di tutto rispetto con «558 interventi, 100.250 persone soccorse, 728 scafisti arrestati, 6 navi sequestrate, soccorse oltre centomila persone e decine e decine di migliaia salvate» secondo i dati forniti dal ministro dell'Interno Alfano. Nonostante questo dispiegamento di mezzi, costato ben 114 milioni di euro (9 milioni al mese) al contribuente italiano, lo stesso ministro ha dovuto però riconoscere che non si sono potute evitare anche pesanti perdite umane con «499 morti durante le operazioni, 1.446 presunti dispersi, 192 cadaveri da identificare».

Grazie a questi numeri l'Italia ha però potuto pretendere dall'Unione europea l'avvio di una operazione congiunta sotto il coordinamento di Frontex. Contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti attendere sulla base dell'art. 80 TFUE, che prevede una solidarietà "non solo finanziaria" fra Stati membri, l'intervento dell'Unione è stato molto meno ambizioso in termini finanziari e di mezzi e si è svolto in primo luogo come una operazione di controllo delle frontiere esterne come previsto dal diritto europeo. La differenza rispetto all'operazione "Mare Nostrum" (eminentemente di "search and rescue") è tuttavia meno



significativa di quanto si è voluto far credere in quanto ormai anche per il diritto europeo l'attività di sorveglianza non si può dissociare da quella di soccorso. Ciò è esplicitamente previsto dal regolamento (UE) n. 1052/2013 sul controllo delle frontiere "[EUROSUR](#)" e, soprattutto dal regolamento (UE) n. [656/2014](#), relativo alla **sorveglianza delle frontiere marittime esterne (seppure nel solo contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex)**.

Quest'ultimo regolamento, entrato in vigore proprio nei primi giorni del semestre di Presidenza italiana, collega ormai esplicitamente l'attività di soccorso in mare all'attività di sorveglianza e pattugliamento prevedendo la centralizzazione delle informazioni sui natanti in difficoltà e la loro trasmissione al centro nazionale di coordinamento dello Stato membro ospitante previsto dal sistema EUROSUR. È solo il caso di ricordare che in base al regolamento EUROSUR l'area di sorveglianza va ben al di là della zona di frontiera e che grazie alle immagini da satellite quotidianamente ricevute da Frontex l'area di sorveglianza può coprire praticamente tutto il Mediterraneo. Nel caso del regolamento n. 656/2014 questo richiama espressamente il principio di non respingimento (previsto anche dall'art. 19 della Carta dei diritti) e prevede e l'obbligo di prestare assistenza alle persone in pericolo indipendentemente dalla cittadinanza o dalla situazione giuridica dell'interessato o dalle circostanze in cui si trova, conformemente al diritto internazionale, alle convenzioni SAR ed al rispetto dei diritti fondamentali (art.9).

In questo modo l'Unione europea ha interiorizzato le norme più avanzate in materia (emendamenti del 2004 alle Convenzioni SAR e SOLAS) seppure limitandone l'applicazione ai casi in cui il coordinamento delle operazioni sia svolto da Frontex. Questo coordinamento si concretizza in piani operativi concordati con il paese ospitante (l'Italia) e con gli altri paesi UE partecipanti. La portata dei piani operativi è tuttavia condizionata come nel caso di Triton dalla disponibilità dei mezzi forniti dagli stati membri e delle risorse finanziarie che diventano quindi di fatto il "cursore" della portata più o meno ampia delle aree di sorveglianza (e quindi indirettamente delle attività di "search and rescue").

Questo spiega anche alcune incomprensioni tra l'Italia (sostenuta da diversi membri del



Parlamento europeo) e Frontex, che ha considerato il nostro paese troppo “sensibile” alle richieste di aiuto provenienti da zone non rientranti nei piani operativi preventivamente concordati.

Mos Maiorum e la lotta al traffico di esseri umani

Tra le iniziative italiane che hanno invece portato ad una certa frizione con il Parlamento europeo negli scorsi mesi vi è stata anche l'operazione [“Mos Maiorum”](#) tecnicamente una “operazione congiunta di polizia” (JPO) il cui scopo era quello di effettuare dal 13 al 26 ottobre 2014 controlli coordinati di polizia per individuare i principali flussi di transito di immigrati clandestini attraverso le maggiori vie di comunicazione terrestri, marittime ed aeree degli Stati Membri. L'obbiettivo era quello di individuare le principali rotte utilizzate dai trafficanti di esseri umani, le principali mete di questi ultimi, i paesi di origine e transito, i luoghi di rintraccio e i mezzi di trasporto utilizzati anche nel quadro dell'attraversamento dei confini interni all'area Schengen (c.d. “movimenti secondari”).

È solo il caso di segnalare che la natura giuridica di questo tipo di operazioni è a tutt'oggi tutt'altro che chiara. In linea di massima, queste dovrebbero essere inquadrare da norme europee adottate sulla base dell'art. 82 TFUE (Cooperazione operativa) che tuttavia non sono mai state presentate cosicché queste “operazioni congiunte” si svolgono in un quadro di “soft law” rappresentato da delle [“guidelines”](#) adottate nel 2010 secondo le quali tuttavia la responsabilità rimane in capo ai singoli stati anche se esse sono promosse a livello dell'unione. Già prima di Mos Maiorum altre operazioni congiunte erano state promosse dalla Presidenza del Consiglio (quali “HERMES”, “BALDER”, “MITRAS”, “DEMETER”, “APHRODITE”, “PERKUNAS”, etc) ma nel caso dell'Italia questa operazione si è trovata a coincidere con la visita a Lampedusa di diversi parlamentari europei che hanno tempestato di interrogazioni il Consiglio, Frontex e la Commissione che (come era da attenderselo) hanno tenuto a scaricare la piena responsabilità sugli Stati membri.

Si tratterà ora di vedere se la fiammata di interesse del Parlamento europeo si riaccenderà quando verrà presentato in Consiglio il rapporto sui risultati dell'operazione (tenendo presente che nel frattempo si sono moltiplicati anche i casi delle “navi fantasma” cariche di



migranti in provenienza della Turchia).

Smart Borders e Entry-Exit

Tra i progetti di tormentata evoluzione trattati sotto Presidenza italiana vi è anche il progetto “smart border” che prevede la digitalizzazione di tutti gli ingressi e uscite dalle frontiere dell'Unione al fine di perseguire obiettivi che tendono a evolvere secondo la sensibilità del momento. È solo il caso di ricordare che l'idea originale è di matrice USA dove, dopo l'11 settembre, si era fatta incalzante la richiesta del Congresso di controllare le frontiere per prevenire l'ingresso di terroristi e, ancor più, il fenomeno degli “overstayers” vale a dire quei dodici milioni di immigranti divenuti irregolari a seguito del trascorrere dei 90 giorni dello *short stay visa* loro concesso all'origine. Il progetto che la stessa amministrazione Bush aveva ritenuto irrealizzabile ha trovato invece dei difensori al di qua dell'Atlantico (in particolare, inizialmente nel Regno Unito e nei Paesi Bassi) e, com'era da aspettarselo presso la Commissione. Quest'ultima, dopo una prima serie di proposte ritenute poco credibili dal Parlamento europeo, ha ritenuto opportuno rilanciare una valutazione di impatto affidandone la definizione a una società esterna annunciando al tempo stesso il ritiro delle proposte iniziali. Si tratta, tuttavia, di una “ritirata strategica” in quanto nel frattempo l'agenzia europea per la gestione dei servizi informatici (LISA) è stata incaricata di lanciare un progetto pilota che, presumibilmente dimostrerà la fattibilità del progetto.

Nel frattempo la Commissione continua a finanziare iniziative in questo campo dei singoli stati membri così da rendere inevitabile prima o poi l'intervento europeo non fosse altro per coordinare le iniziative degli stati membri (come già avvenuto per i sistemi nazionali di trattamento dei dati dei passeggeri aerei “PNR” un progetto altrettanto contrastato dal Parlamento europeo).

Conclusioni

Come accennato all'inizio di questo articolo, la Presidenza italiana non ha potuto che gestire una difficile transizione fra la vecchia e la nuova legislatura. Sul piano operativo ha cercato di gestire al meglio la situazione di crisi derivante dalla pressione migratoria derivante dai



Politiche UE in materia di frontiere, migrazione e asilo sotto la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione (secondo semestre 2014)

Emilio De Capitani

flussi in provenienza dell'aerea subsahariana e, soprattutto dalle aree in preda ai conflitti in Libia e in Siria. In questo non ha purtroppo trovato un sostegno adeguato da parte delle istituzioni europee e degli altri Stati membri che si sono limitati solo dopo ripetute insistenze a offrire il minimo indispensabile. Questa situazione è ben lontana da quanto ci si sarebbe potuti aspettare nel dopo-Lisbona in cui frontiere, asilo e migrazione dovrebbero essere ormai politiche "comuni" caratterizzate dal principio di solidarietà (art. 80 TFUE). Tutto ciò suggerisce riflessioni tanto più amare quando si prenda in considerazione la determinazione persino ossessiva dimostrata da alcuni Stati membri nei confronti di altri in materia di stabilità finanziaria.