

Mercoledì 3 ottobre 2018

**L'EUROPA CHE RESPINGE E L'EUROPA CHE ACCOGLIE:
la difficile costruzione della politica europea di immigrazione e asilo**

Relazione dell'incontro con **Chiara Favilli***
Università di Firenze

Introduco alcuni elementi per capire le politiche di migrazione e asilo dell'Unione Europea. L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale, spesso paragonata ad uno Stato, soprattutto per criticarne l'opacità o la scarsa democrazia, in verità è corretto comparare i simili quindi comparare l'UE alle Organizzazioni Internazionali.

Rispetto alle altre organizzazioni internazionali l'Unione Europea ha alcune peculiarità: la chiamiamo organizzazione sovranazionale ma i suoi poteri e le sue competenze possono limitare la sovranità degli stati a suo favore. Questo è un punto essenziale per capire l'Unione e tutte le sue politiche, in particolare quelle di immigrazione e asilo.

L'UE in quanto organizzazione internazionale può agire solo nel limite delle competenze che le sono attribuite nei trattati istitutivi dell'Unione, modificati dopo il Trattato di Lisbona, non esiste una norma che consenta all'Unione di adottare misure normative: al di fuori di queste competenze l'Unione non può agire, non ha i poteri di uno Stato. Questo vale anche per l'immigrazione e l'asilo divenute competenze dell'Unione solo nel 1999, attribuite recentemente proprio perché gli Stati hanno voluto tenerle per sé senza vincoli europei fino a quel momento. Sono anche relativamente poche le convenzioni internazionali che su questi argomenti limitano gli stati.

L'UE può legiferare in questa materia dal 1999, ma, indice della riluttanza degli stati a vincolarsi, alcuni stati (Regno Unito, Irlanda, Danimarca) hanno ottenuto una deroga all'applicazione delle norme. In questa materia vige la cosiddetta *cooperazione rafforzata o applicazione differenziata*. Si sente parlare di questo regime spesso come prospettiva futura di un'Europa a geometria variabile, formata cioè da un gruppetto di stati coeso e unito che va avanti lasciando indietro o sperando che gli altri si affianchino successivamente: in queste materie questo regime esiste già perché i tre stati hanno accettato la competenza dell'UE in immigrazione e asilo solo a condizione di non essere vincolati. Altri Stati, pur non appartenendo all'Unione, invece, sono vincolati ad alcune norme: ad esempio, Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera accettano le regole della libera circolazione di Schengen. Queste soluzioni un po' bislacche sono dovute al fatto che, spesso, gli Stati hanno posizioni molto diverse fra loro e questa sembra essere la soluzione più affidabile, con l'auspicio che gli Stati che sono fuori, con il tempo entrino a farne parte (altro esempio è la politica monetaria a cui aderiscono solo 19 Stati).

Quando una competenza è attribuita all'Unione non vuol dire che uno Stato ne sia privato, questo vale solo per 5 competenze esclusive dell'Unione:

- la politica commerciale,
- l'unione doganale
- la politica della pesca
- le regole della concorrenza,
- la politica monetaria (solo per gli stati che aderiscono all'euro)

Per tutto il resto gli Stati attribuiscono competenze all'Unione ma rimangono legislatori: queste si chiamano *competenze concorrenti*, relativamente ad esse sia lo Stato che l'Unione possono legiferare e gli Stati si vedono via via limitare la sovranità, man mano che l'Unione adotta i suoi atti legislativi.

Nel 1999 l'Unione Europea si attribuisce la competenza in materia di immigrazione e asilo, ma la politica è ancora tutta da farsi, c'erano grandi aspettative sul ruolo che l'Unione avrebbe potuto svolgere. Il Consiglio europeo di Tampere (1999) ha adottato conclusioni che vale la pena di leggere perché sembrano le conclusioni di una organizzazione non governativa o di una associazione di volontariato invece è stata redatta dai capi di stato e di governo: " ... il Consiglio europeo ha tenuto una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea. [...] Il Consiglio europeo è determinato a far sì che l'Unione diventi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia"

L'area di libera circolazione di tutte le persone, non solo i cittadini, costituisce un'attrazione per le persone che nel mondo non godono della stessa libertà e degli stessi diritti riconosciuti in Europa e quindi "[...] L'obiettivo è un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà."

Queste conclusioni sono state, però, purtroppo, non dico smentite, ma non attuate. Uno dei motivi è stato che, a partire dal 2001, gli attacchi terroristici alle Torri Gemelle e poi quelli successivi, nel 2004 a Madrid e successivamente a Londra, hanno causato un irrigidimento delle politiche dell'Unione, nei tre concetti espressi, libertà, sicurezza e giustizia. La sicurezza ha preso il sopravvento, si è dato spazio al controllo del territorio e della popolazione e le politiche di immigrazione e asilo ne hanno fortemente risentito, non si è più ragionato su come regolare gli accessi e garantire quei diritti che sono considerati un faro attrattivo delle persone verso l'Europa.

L'Europa aveva già, nel 1999, due sistemi giuridici complessi che costituiscono due pilastri di riferimento:

- Il **sistema Schengen**, creato nel 1985, un accordo internazionale che consente l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e l'individuazione di regole comuni per l'attraversamento delle frontiere esterne. Diventa operante per l'Italia nel 1997.
- Il **sistema Dublino**, un accordo internazionale del 1990 tra 12 Stati (tra cui il Regno Unito) volto a determinare lo Stato competente per esaminare le domande di asilo (oggi diremmo di protezione internazionale)

Dopo il 1999 la convenzione di Schengen viene sostituita con un atto dell'Unione Europea, un regolamento che oggi è il **Codice Frontiere Schengen**.

Lo stesso avviene per Dublino che viene incorporato all'interno dell'Unione Europea con un regolamento che viene successivamente rivisto.

Questi due pilastri non sono mai stati modificati nelle loro caratteristiche essenziali, nella loro struttura. Ciò è molto indicativo perché l'UE quando adotta degli atti non dovrebbe adottarli per rispettare le esigenze dei singoli Stati ma per perseguire l'interesse dell'Unione, diverso da quello della sommatoria dei singoli Stati, cioè gli obiettivi e i valori dell'Unione.

Le regole adottate dall'Unione sono diverse dalle regole al di fuori dell'Unione, quelli che i singoli Stati concordano nell'arena internazionale, altrimenti quale sarebbe il valore aggiunto dell'appartenenza all'Unione? Invece questi atti adottati nel diritto internazionale rispettano gli interessi dei singoli Stati e quindi sono rimasti sostanzialmente invariati.

Dublino prevede dei criteri che non sono mai stati modificati:

- Il criterio familiare: la presenza di un coniuge o un figlio minore o di un genitore nel caso di un figlio minore.
- Il precedente rilascio di un visto, di un permesso di soggiorno.

- (criterio residuale ma di applicazione prevalente) lo stato di primo ingresso irregolare, cioè il criterio che penalizza l'Italia (anche se non significa che l'Italia abbia più richieste di asilo di altri stati, infatti ce ne sono molte di più in Germania. Però l'Italia ha molte più richieste di asilo di quante ne avrebbe se non fosse un paese di frontiera esterna). Questo criterio fu stabilito già nel 1990 con l'idea di penalizzare lo Stato che non ha presidiato adeguatamente le proprie frontiere nell'interesse di tutti gli altri Stati. L'Italia accettò questo criterio perché aveva ottenuto in cambio delle clausole di eccezione: ad esempio se la persona arriva inizialmente in Italia ma riesce ad andare in un altro Stato e rimanervi per almeno sei mesi senza essere individuato, la competenza passa all'altro Stato.

Questi sistemi (Schengen e Dublino) sono tuttora i pilastri delle politiche di immigrazione e asilo anche perché è stato molto difficile adottare norme ulteriori, alcune disposizioni sono molto blande, ma i sistemi sono differenti in ogni stato, ecco perché i governi possono abolire o svuotare i sistemi dei governi precedenti (come lo SPRAR in Italia).

Non esiste nessuna normativa europea che disciplini l'ingresso per motivi economici, cioè il cuore delle politiche di immigrazione, esiste solo una Direttiva che disciplina l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati. Inoltre nei trattati è previsto che se anche l'UE disciplinasse le regole per l'ingresso dei lavoratori non altamente qualificati, comunque gli stati sarebbero liberi di determinare il volume annuale degli ingressi che potrebbe essere zero come è adesso per il *Decreto Flussi* in Italia.

Questi due pilastri sono però in contraddizione tra di loro perché Schengen favorisce la libera circolazione di tutti, non solo dei cittadini dell'UE, invece Dublino è diventato il baluardo del divieto dei movimenti secondari, cioè della libera circolazione per i richiedenti asilo. Dublino inchioda le persone nello stato di primo ingresso perché, se anche fossero riconosciute nello status di rifugiati, non avrebbero il diritto di circolare nell'UE perché non esiste nessuna norma europea che riconosca il diritto di circolazione a chi è regolarmente soggiornante e a chi è rifugiato. Fino ad oggi il divieto dei movimenti secondari è stato continuamente ribadito peraltro di fronte ad una realtà che smentisce la possibilità di controllare i movimenti secondari. Infatti il sistema Dublino non ha mai funzionato, i funzionari che lavorano *all'Unità Dublino*, dovrebbero rimandare i richiedenti nello stato competente, cosa che avviene in pochi casi. La montagna Dublino ha partorito un topolino e tutti ne sono consapevoli, le ONG ma anche la Commissione Europea (lo stesso vale per i respingimenti o anche per le estradizioni).

Le proposte di riforma del sistema in sostanza confermano l'impianto di Dublino, anzi irrigidiscono l'applicazione dei criteri:

- eliminando la clausola che consente oggi di radicare la competenza in un altro stato dopo sei mesi.
- collegando delle sanzioni (per esempio procedura accelerata di analisi della domanda di asilo) alla persona che si trovi in uno stato che non è quello competente.

Il sistema può funzionare solo per piccoli numeri di persone, una risoluzione del Parlamento europeo dice *“non è possibile che il sistema di asilo europeo persegua come unico obiettivo quello di impedire l'arrivo dei richiedenti asilo in Europa”*

Un altro indice dell'inconciliabilità dei sistemi Schengen e Dublino è dato dal fatto che nell'apice della crisi dei migranti (2013-2017) alcuni stati hanno ripristinato i controlli alle frontiere interne, non hanno sospeso Schengen, come viene erroneamente detto, ma lo hanno applicato utilizzando le regole che permettono il ripristino dei controlli alle frontiere interne (quando c'è pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale). Di fronte a questo cosa fanno gli Stati? Cosa fa l'Unione? Propongono misure per risolvere la crisi che vengono inquadrate nell'ambito dell'*Agenda sulla migrazione* del 13 maggio 2015:

- La ricollocazione dei richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia verso gli altri Stati dell'UE.

Tale ricollocazione era stata prevista per 160.000 persone, con un sistema di quote obbligatorie, ma scattò la reazione dei paesi di **Visegrad** (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia) che contestano di fronte alla Corte di Giustizia la legittimità di queste misure. Perdono il ricorso perché la misura viene considerata legittima per il principio di solidarietà tra gli stati (art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE) ma il ricollocazione fu un fallimento perché sono state ricollocate solo 30.000 persone (12.000 dall'Italia e il resto dalla Grecia dove la situazione è disastrosa).

Per l'Italia è stata una beffa perché le persone da ricollocare dovevano essere in evidente stato di bisogno di protezione, appartenere a determinate nazionalità che avrebbero ottenuto comunque l'asilo, inoltre è stato imposto all'Italia di creare gli *hot spot*, centri chiusi che prima non c'erano e che non permettono più ai migranti di andare in altri stati, come accadeva prima del 2016, fino a che non siano stati identificati con foto, nome ed impronte digitali per rendere certo che l'Italia sia il paese di primo ingresso irregolare, quindi l'Italia si è vista aumentare il numero di persone da accogliere, valutare e far rimanere sul suo territorio. L'Italia scientemente eludeva l'obbligo di identificazione per sfuggire ad un regolamento ingiusto, in questo modo non lo può più fare. Queste ricollocazioni sono anch'esse un fallimento: avevano una dura applicazione limitata a due anni, fino al settembre 2017, non sono state rinnovate né modificate.

Che cosa offre il sistema europeo di asilo? Offre Che cosa offre il sistema europeo di asilo? Offre come strada maestra il *contenimento dei flussi* cioè la diminuzione del numero delle persone che arrivano in Europa a chiedere protezione internazionale, o una chance di vita migliore come per l'immigrazione economica.

Come si realizza il contenimento dei flussi? Prima di tutto attraverso la cooperazione con la Turchia che ha bloccato il flusso dai Balcani ed è stata per questo qualificata come *Pese terzo sicuro* (i giuristi sanno giocare abilmente con le parole, la Turchia è considerato un paese sicuro per i siriani, anche se non è considerato sicuro per i turchi, infatti quelli che arrivano in Europa di solito ottengono l'asilo perché provengono da un paese che non garantisce le libertà democratiche e attua strategie di persecuzione) Quindi l'UE applica due standard diversi, uno per i cittadini turchi e uno per i cittadini siriani o stranieri in generale che possono essere respinti in Turchia dove vengono accolti con un sistema di assistenza garantito anche con il sostegno economico dell'Unione: sono stati concessi alla Turchia 6 miliardi di euro di cui un terzo è a carico del bilancio dell'UE, due terzi a carico del bilancio degli Stati membri.

La stessa strategia si sta realizzando con la Libia e con il Niger, che è lo Stato sub sahariano dove vengono bloccati i migranti che vorrebbero salpare per l'Europa e vengono rimpatriati dalla Libia. L'Italia sta tentando faticosamente una missione militare in Niger. La cooperazione con la Libia si è realizzata con fondi europei e fondi degli stati che sono tutti d'accordo su questo tipo di politica di contenimento. Con la Libia l'accordo prevede che le persone non partano, vengano trattenute in Libia e, se partono, vengano intercettate e fermate dalla guardia costiera libica creata dal nulla, insieme al disegno di un'area di acque territoriali di soccorso. Qualsiasi nave europea non può legalmente riportare le persone in Libia perché la Libia non è un paese sicuro, anche se il nostro Ministro dell'Interno ha chiesto all'Unione di qualificarlo come paese sicuro (come se bastasse un timbro per far diventare miracolosamente sicuro un territorio). In questo modo tutto dovrebbe avvenire vicino alle coste africane, lontano dagli occhi dell'Europa e questo spiega la politica di allontanamento delle navi delle ONG dal Mediterraneo, scomodi testimoni che fornivano informazioni sulla quantità di persone da soccorrere, oggi, perciò, non abbiamo più queste informazioni. Si sta cercando di sostenere la ristrutturazione dei centri, il miglioramento dei centri di detenzione, ma per ora c'è un centro nuovo in Libia, un centro di transito che dovrebbe essere gestito dall'UNHCR ancora non operante e sarà limitato a quelle persone

che saranno tolte dai centri di detenzione e portate nel centro di transito per essere rimpatriati in Niger.

La strategia del contenimento dei flussi è efficace: c'è stata una riduzione dell'85% degli arrivi in Italia. Gran parte di questa efficacia è dovuta al Governo Gentiloni che ha firmato il *Memorandum del 2017*. Il Ministro degli Interni, Marco Minniti, ha dato una spinta significativa accordandosi con le milizie delle comunità locali perché il governo di Unità nazionale di Sarraj ha pochissimo controllo del territorio. Queste milizie erano fino al 2017 impegnate nel traffico dei migranti, la loro cooperazione è stata conquistata con ingenti finanziamenti convertendola al contenimento dei flussi, si stima che ci siano in Libia 5-700.000 persone bisognose di protezione, alcune straniere, alcune di nazionalità libica e fra queste moltissime donne e moltissimi minori che sono nei centri, l'UNHCR tenta di togliere almeno i minori, ma non riesce con tutti.

Una misura che l'UE avrebbe dovuto assumere, caldeggiata più volte da Papa Francesco, è quella dell'*evacuazione umanitaria* dalla Libia almeno per le categorie più vulnerabili (fino ad ora in Italia sono arrivate 40 persone). Ci sono bambini, donne e anche uomini bloccati in Libia e sottoposti a torture e soprusi senza nessuna speranza, ecco perché accettano di imbarcarsi in attraversate rischiosissime. Prima o poi dovremo confrontarci con queste persone che appartengono al nostro stesso genere: il genere umano.

Si dice che il contenimento dei flussi venga compensato da misure efficaci come "aiutiamoli a casa loro", ma la cooperazione allo sviluppo ha subito una riduzione drastica, l'Italia ha ridotto più di tutti queste azioni che hanno l'ottica della gratuità altrimenti non si parla di cooperazione allo sviluppo ma di cooperazione commerciale, e che agiscono solo sul lungo periodo, come è accaduto con l'Albania. Quindi noi abbiamo una misura di brevissimo periodo, il contenimento dei flussi, che giustifichiamo attraverso una misura di lunghissimo periodo, la cooperazione (non ti do oggi una medicina perché fra 30 anni starai bene). La stessa strategia si sta realizzando con la Libia

Si dice anche facciamo il contenimento dei flussi ma attiviamo politiche di reinsediamento e corridoi umanitari che l'Italia ha realizzato a partire dal 2016 esclusivamente grazie alla richiesta e alla strategia intelligente della **Comunità di S. Egidio**, della **Chiesa Valdese** e della **Caritas**, affiancate e seguite anche da altre organizzazioni non governative che hanno chiesto all'Italia di effettuare programmi per circa 1500 persone all'anno quasi tutte dal Libano e dalla Giordania, cioè siriani in evidente bisogno di protezione internazionale. Sono misure valide, meritorie, ma non compensatorie del contenimento dei flussi almeno finché il numero delle persone coinvolte non diventi significativo.

Se questo è il quadro, davvero non si può fare nulla? In realtà si potrebbe fare moltissimo per migliorare la gestione delle politiche di immigrazione:

- Dublino potrebbe essere migliorato radicalmente accogliendo la proposta di modifica del regolamento approvata dal Parlamento europeo il 16 novembre del 2017.

Il Parlamento Europeo è la più grande conquista dell'UE perché è direttamente eletto dai cittadini. Se la confrontiamo con le altre Organizzazioni internazionali l'UE è la più democratica del mondo. L'ONU come prende le decisioni? Ci sono 15 stati nel consiglio di sicurezza di cui 5 con diritto di veto. Il Parlamento Europeo legifera ed ha espresso un'opinione diversa rispetto a quella emersa finora sull'asilo, ha tentato di introdurre modifiche significative, per esempio su Dublino ha approvato una risoluzione coraggiosa e innovativa che dà quel valore aggiunto dell'UE di cui parlavamo all'inizio, modifica radicalmente i criteri affermando che se le persone arrivano in Europa, in qualsiasi stato esse siano, verranno trasferite in qualsiasi altro stato dell'Unione sulla base di criteri e dei collegamenti che le persone possono ambire con gli altri paesi, non necessariamente collegamenti familiari, ma ad esempio la conoscenza o l'affinità linguistica, un contatto che si può vantare ecc., tenendo conto delle quote. E' un sistema di redistribuzione rivoluzionario. Questa risoluzione ha avuto nel Parlamento Europeo il voto contrario della

Lega Nord e l'astensione del Movimento 5 stelle, anche se è sostenuta tuttora dal governo italiano perché va incontro agli interessi dell'Italia e di tutti gli stati di frontiera esterna. Il problema della risoluzione è che deve ottenere l'accordo con i governi che siedono nel Consiglio Europeo e questo non avviene: la Germania vuole cambiare Dublino, ma il tempo è agli sgoccioli visto che a maggio ci saranno le elezioni.

- Ci potrebbe essere una possibilità per quelle persone che entrano in Europa per operazioni di ricerca e soccorso in mare. Queste persone non possono definirsi irregolari e l'Italia non può essere tacciata di irresponsabilità perché le operazioni di ricerca e soccorso in mare sono un obbligo imperativo, rispetto al quale il nostro governo si sta sottraendo.
- Misure un po' più coraggiose si potrebbero realizzare con le politiche sociali (di cui l'UE non ha competenza) che invece vedrebbero bene un coordinamento europeo.
- Si potrebbe anche rivedere il divieto dei movimenti secondari, rispetto alla circolazione interna l'UE mostra tutti i limiti dell'assetto ibrido che ha.
- Bisognerebbe consolidare il processo di integrazione europea, rafforzandolo con l'acquisizione di nuove competenze.

L'UE non ha competenze economiche, l'Italia ha approvato la legge di stabilità autonomamente, poi l'Unione andrà a vedere i saldi, se si rispettano i parametri, ma le misure vengono stabilite dal singolo stato. C'è una politica monetaria, ma non economica. La politica occupazionale, non è di competenza europea, infatti sul lavoro ogni stato ha leggi diverse, esistono solo alcuni vincoli. Lo stesso vale per le politiche sociali.

Infine segnalo un'iniziativa dell'ultimo anno, purtroppo non risolutiva,

- la presentazione di un'iniziativa dei cittadini europei: un gruppo di cittadini ha promosso una proposta di legge popolare che vuole modificare le regole sull'immigrazione, si intitola "Welcome in Europe".

L'iniziativa popolare è uno strumento entrato in vigore dal 2009, con il trattato di Lisbona, servono un milione di firme provenienti da almeno 7 stati dell'UE per proporre una legge. Quella di cui stiamo parlando si propone di:

- sostenere i privati che vogliono aiutare i rifugiati, anche con un supporto economico a gruppi locali e associazioni.
- eliminare il reato di solidarietà per chi fa assistenza umanitaria e senza fini di lucro. Consentirebbe in Italia di evitare l'avvio di procedimenti contro le ONG o anche alcuni parroci, come è capitato in Sicilia o contro il sindaco di Riace, accusato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Nei processi avviati finora nessuno ha riportato condanne, ma certo l'iter è estenuante.
- tutelare i migranti irregolari che vengono spesso dipinti come potenziali criminali, ed effettivamente sono soggetti perfetti per la criminalità organizzata, molto vulnerabili, impossibilitati a denunciare. Questa proposta vuole appunto procedure e norme più efficaci per difendere tutte le vittime di sfruttamento sul lavoro e delle reti criminali in tutta Europa e tutte le persone che hanno subito violazioni dei diritti umani alle nostre frontiere.

**testo non rivisto dall'autore*