



L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?

Bruno Nascimbene e Alessia Di Pascale

Abstract

Il massiccio afflusso di persone, che si teme possa seguire alla crisi che ha investito i paesi del Nord Africa, solleva seri interrogativi sugli strumenti giuridici utilizzabili a livello internazionale e, in particolare, europeo. Si pone in particolare la questione su come attuare il principio della ripartizione degli oneri (burden sharing) introdotto dal Trattato di Lisbona. A fronte delle richieste avanzate dal governo italiano, l'Unione europea è finora intervenuta solo avviando, con anticipo rispetto al previsto, un'operazione congiunta di *Frontex*, l'Agenzia per i controlli alle frontiere esterne della Ue. Nel complesso, è emerso in piena luce quanto siano ancora fragili le basi delle politiche di immigrazione e asilo dell'Ue. Anche in considerazione degli imprescindibili obblighi di tutela dei diritti fondamentali delle persone, sarebbe auspicabile che l'Ue desse prova di effettiva solidarietà e di un'efficace capacità di risposta.

Parole chiave: *Migrazione / Nord Africa / Italia / Unione europea / Frontex / Diritti umani*

L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?

di Bruno Nascimbene e Alessia Di Pascale*

La crisi politica che ha investito i paesi del Nord Africa ha già determinato un massiccio afflusso di persone sulle coste italiane (oltre seimila sbarchi dall'inizio dell'anno) e lascia intravedere nuovi arrivi di proporzioni, si ritiene, eccezionali, a causa dei gravissimi episodi verificatisi soprattutto in Libia e degli attentati alla vita, all'incolumità delle persone e alla violazione dei diritti fondamentali. Eventi che sollevano seri interrogativi sugli strumenti giuridici utilizzabili a livello internazionale e, in particolare, europeo. Il governo italiano ha da subito invocato "l'intervento dell'Unione europea". Ma che cosa ci si può aspettare, appunto, da quest'ultima?

1. Le funzioni di Frontex

Il governo italiano ha, in primo luogo, sollecitato un intervento di *Frontex*. Si tratta dell'Agenzia per i controlli alle frontiere, creata dall'Ue proprio con l'intento di regolare in modo più incisivo la sorveglianza e la gestione delle frontiere. Istituita il 1° maggio 2005 con il regolamento 2007/2004/CE, ed operativa dal 3 ottobre dello stesso anno, *Frontex* ha innanzitutto 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.

Il regolamento istitutivo di *Frontex* fa salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne. L'Agenzia dovrebbe quindi intervenire per semplificare e rendere più efficace l'applicazione delle misure dell'Ue relative alla gestione delle frontiere esterne. A tale fine l'Agenzia valuta, approva e coordina le proposte degli Stati membri relative alle operazioni congiunte e ai progetti pilota. L'Agenzia stessa, 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. Essa può, inoltre, decidere di mettere le proprie attrezzature tecniche a disposizione degli Stati membri che prendono parte alle operazioni congiunte o ai progetti pilota (art. 3).

Fatte salve le competenze dell'Agenzia, gli Stati membri possono pertanto continuare a collaborare a livello operativo con altri Stati membri o terzi alle frontiere esterne,

Documento preparato per l'Istituto affari internazionali (IAI), marzo 2011.

* Bruno Nascimbene è ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Milano.

Alessia Di Pascale è ricercatrice all'Università degli Studi di Milano.

qualora tale cooperazione completi l'azione dell'Agenzia. Essi devono però astenersi da qualsiasi attività che possa mettere a repentaglio il funzionamento dell'Agenzia o il raggiungimento dei suoi obiettivi. L'Agenzia finanzia la propria attività tramite contributi iscritti nel bilancio generale dell'Unione europea; ulteriori contributi sono forniti anche dai Paesi terzi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein) e, su base volontaria, dagli Stati membri.

2. Quale ruolo per *Frontex*

Perplessità e rilievi sono stati mossi in passato riguardo all'incerto quadro giuridico in cui *Frontex* opera, soprattutto in relazione alla portata dei poteri ad essa spettanti e alla ripartizione di responsabilità nei confronti degli Stati membri, ma soprattutto quanto al rispetto dei diritti fondamentali, non ultimo il principio di *non refoulement*, nell'ambito delle operazioni da essa coordinate. Secondo il principio di *non refoulement* è fatto divieto agli Stati di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica.

Anche in risposta a queste critiche, nel febbraio 2010 è stata presentata una proposta di regolamento (COM[2010] 61), con l'obiettivo di meglio definire il quadro giuridico di riferimento e di potenziare la capacità operative dell'Agenzia. Nel giugno 2010 è stata adottata la Decisione del Consiglio 2010/252/UE volta a definire chiare regole d'ingaggio per il pattugliamento congiunto e lo sbarco delle persone soccorse in mare (le regole sono contenute nell'allegato 1 alla decisione). In esse, viene espressamente affermato che le misure adottate ai fini delle operazioni di sorveglianza devono essere attuate nel rispetto dei diritti fondamentali e in modo da salvaguardare l'incolumità delle persone intercettate o soccorse e delle unità partecipanti.

3. La richiesta del governo italiano

A fronte della richiesta di rafforzamento della sorveglianza delle frontiere esterne dell'Ue, avanzata dal governo italiano, l'operazione congiunta di pattugliamento nell'area del Mediterraneo centrale denominata *Hermes 2011*, prevista in origine per il giugno 2011, è stata così anticipata al 20 febbraio e dovrebbe continuare fino al 31 marzo, data eventualmente prorogabile. L'operazione è posta sotto la guida dell'Italia, in quanto Stato ospite, ovvero (ai sensi del regolamento attualmente vigente) lo Stato nel cui territorio ha luogo l'operazione congiunta.

La proposta di regolamento amplia questa nozione, includendo anche le immediate adiacenze: una precisazione opportuna in quanto non necessariamente le operazioni si svolgono entro le acque territoriali. Tutte le attrezzature marittime e gli equipaggi sono forniti dalle autorità italiane e pattugliano una zona predefinita, al fine di individuare e prevenire gli sbarchi. I mezzi aerei, messi a disposizione da diversi Stati membri (oltre all'Italia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Malta, Spagna), sono impiegati per la sorveglianza delle frontiere e per migliorare la capacità di ricerca e salvataggio. A conferma delle preoccupazioni che investono molti paesi europei, per la prima volta

interviene anche la Svizzera (che, in quanto Stato membro dell'area Schengen, nel 2009 aveva sottoscritto un accordo con la Comunità europea, per la definizione delle proprie modalità di partecipazione alle attività di *Frontex*). Esperti di *Europol* (l'Ufficio europeo di polizia) forniscono un supporto di analisi durante tutta l'operazione.

L'Italia ha inoltre richiesto un'analisi dei rischi connessi all'aumentata pressione migratoria nella regione e alla possibile apertura di un nuovo fronte migratorio nell'area del Mediterraneo centrale alla luce dei recenti sviluppi politici in Nord Africa.

4. Gli strumenti dell'Ue

L'intervento di *Frontex*, il pattugliamento e il controllo delle frontiere non sono certo strumenti sufficienti ad affrontare i flussi migratori di grandi dimensioni verso l'Unione europea. Di quali strumenti essa dispone?

La direttiva 2001/55/CE, adottata il 20 luglio 2001 ha istituito una procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso (o di imminente afflusso) massiccio, di sfollati provenienti da paesi terzi, che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea: in particolare, qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone in questione e di coloro i quali richiedono protezione.

Si tratta di una procedura istituita avendo bene in mente l'esperienza degli sfollati provenienti dalla ex Jugoslavia negli anni novanta e che, proprio per il suo carattere di eccezionalità, non è mai stata, finora, applicata. È previsto un meccanismo di attivazione molto complesso, che coinvolge la Commissione e il Consiglio, il quale deve accertare l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati con un'apposita decisione adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso. Non è chiaro, tuttavia, quali siano i tempi di attuazione di tale articolata procedura e la mancanza di precedenti non fornisce elementi utili a riguardo.

Sarebbe certamente auspicabile che una procedura volta a regolare situazioni di emergenza di carattere eccezionale potesse avere tempi di attivazione estremamente rapidi, anche di pochi giorni, al fine di far fronte in modo realmente efficace all'afflusso massiccio. Un aspetto appare, in proposito, particolarmente pertinente. A fronte di un procedimento di attivazione tanto complesso, successivamente all'entrata in vigore della direttiva sarebbe preclusa la possibilità per gli Stati membri di attuare forme di protezione temporanea su base nazionale. Tale interpretazione è conforme sia ad esigenze e ragioni di carattere sistematico (necessità di dar vita ad un sistema di asilo comune europeo, evitando movimenti all'interno dell'Unione europea alla ricerca del trattamento più favorevole), sia ad una lettura coordinata con gli altri strumenti adottati dall'Unione europea nella materia, in particolare con la "direttiva qualifiche" 2003/9/CE, che all'art. 3, par. 3 esclude la sua applicazione in caso di attuazione della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE (senza peraltro escludere il ricorso a forme diverse di protezione disposte da norme nazionali).

Ove adottata, la decisione del Consiglio determina, per gli sfollati ai quali si riferisce, l'applicazione della protezione temporanea in tutti gli Stati membri. Una delle previsioni più significative consiste proprio nella possibilità di trasferire gli sfollati in altri Stati: finché dura la protezione temporanea, gli Stati membri sono, infatti, tenuti a cooperare tra loro per il trasferimento delle persone che godono della protezione temporanea da uno Stato membro all'altro, a condizione, però, che le persone interessate abbiano espresso il loro consenso a tale trasferimento. La direttiva opera, in proposito, un espresso e chiaro richiamo allo spirito di solidarietà (cui è dedicato il Capo VI della direttiva): ad esso gli Stati membri dovrebbero ispirarsi, non solo nel dare accoglienza ai beneficiari della protezione, ma anche nei loro reciproci rapporti. Una solidarietà, cui il Governo italiano ha fatto appello più volte, che si traduce anche in un sostegno di carattere finanziario, giacché le misure di protezione temporanea beneficiano del Fondo europeo per i rifugiati. La direttiva è stata recepita in Italia con il d. lgs. 7 aprile 2003, n. 85, che ne disciplina le modalità di attuazione. In particolare, le misure di protezione temporanea per fronteggiare l'afflusso massiccio di sfollati, accertato appunto con decisione del Consiglio dell'Unione europea, sono definite mediante decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'art. 20 del T.U. sull'immigrazione.

5. Solidarietà e ripartizione degli oneri

E' tuttavia la questione della ripartizione o condivisione degli oneri, ovvero principio del *burden sharing* finalmente introdotto dal Trattato di Lisbona, che solleva seri interrogativi. L'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TfUe) afferma, infatti, che le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'immigrazione e all'asilo sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Tale principio, tuttavia, è oggetto di discussione quando deve, poi, trovare applicazione pratica.

La necessità di prevedere dei meccanismi che, proprio in caso di afflussi massicci di persone, consentano una ripartizione tra gli Stati membri, è stata più volte sollevata in sede europea, anche (come si è detto), da parte dell'Italia. Il principio ha occasionalmente trovato attuazione solo su base volontaria (nel 2009 la Francia si è resa disponibile ad accogliere alcuni richiedenti asilo arrivati a Malta, e lo stesso avevano fatto i Paesi Bassi nel 2006), ma al di fuori di qualsiasi quadro strutturato, e in mancanza della formale "consacrazione" del principio nel TfUe. Con il programma di Stoccolma, che ha definito le priorità per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2009-2014, è stata ribadita la necessità di promuovere un'effettiva solidarietà fra gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni, sottolineando l'opportunità di analizzare e sviluppare ulteriormente dei meccanismi di condivisione coordinata delle responsabilità, seppur solo su base volontaria.

6. La debole protezione dei diritti fondamentali

Il Consiglio Giustizia e affari interni (Gai) del 24 febbraio scorso ha preso atto della situazione di pressione alle frontiere cui è sottoposta attualmente l'Italia, ricordando

l'avvio dell'operazione congiunta *Hermes 2011* con il coinvolgimento di *Frontex*, e la valutazione in corso per far fronte alla richiesta italiana di un contributo finanziario straordinario, ma non ha, per il momento, né ipotizzato altre forme di intervento, né di ripartizione delle responsabilità. Le modalità per assicurare accoglienza e protezione internazionale a quanti (in numero fuori dal comune) possano farne domanda non sono state prese in considerazione. La reazione del Consiglio lascia intravedere un atteggiamento quanto meno temporeggiatore, forse ispirato dall'auspicio che l'afflusso massiccio paventato possa, in realtà, non verificarsi o comunque sia preferibile non prenderne atto espressamente per non alimentarlo.

Quanto alla protezione dei diritti fondamentali delle persone, l'omessa considerazione è certamente colpevole, poiché i principi che l'Unione proclama devono tradursi in pratica, attraverso una concreta affermazione e garanzia: da parte degli Stati e dell'Unione stessa. Il rispetto dei diritti fondamentali è, e resta imprescindibile.

L'atteggiamento dell'Unione fa capire quanto siano ancora fragili le basi delle politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea, a maggior ragione se si considera che il (nuovo) TfUe definisce come vere e proprie "politiche" quella che il (vecchio) Trattato Ce definiva, semplicemente, come "settori" di intervento di "norme minime".

Prevalgono ancor oggi i particolarismi e gli interessi nazionali, anche in situazioni in cui le capacità di gestione di un singolo Stato sono chiaramente insufficienti. Malgrado l'affermazione di principi solenni e l'esistenza di strumenti giuridici a disposizione, è chiaro che la responsabilità politica dell'Unione, la sua assenza o mancata o insufficiente "risposta" destino serie preoccupazioni.

Aggiornato: 4 marzo 2011



Ultimi Documenti IAI

- 11 | 04 P. Foradori, Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche
- 11 | 03 M. Mancini, Report of the Conference "New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population"
- 11 | 02 L. Gianniti, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?
- 11 | 01 M. Guglielmo, Il conflitto in Somalia. Al-Shabaab tra radici locali e jihadismo globale
- 10 | 27 E. Greco, N. Pirozzi e S. Silvestri (a cura di), L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità
- 10 | 26 E. Alessandri and S. Colombo, Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report
- 10 | 25 N. Mikheilidze, The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges
- 10 | 24 Istituto affari internazionali (IAI) and Global Relations Forum (GRF), Italy-Turkey Dialogue on Technological Innovation
- 10 | 23 A. Marrone, NATO's Strategic Concept: Back to the Future
- 10 | 22 R. Alcaro, Congresso vs Obama? Guida alle elezioni di mid-term negli Stati Uniti
- 10 | 21 N. Tocci, The Baffling Short-sightedness in the EU-Turkey-Cyprus Triangle
- 10 | 20 R. Alcaro, Betting on Perseverance Why the Double Track Approach is Still the Best Way to Deal with the Iranian Nuclear Conundrum

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it