



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. I – ottobre 2016

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Executive summary

Questo Focus euro-atlantico, primo di una nuova serie trimestrale, intende fornire un quadro analitico dello sviluppo delle **relazioni euro-atlantiche** dedicando maggiore attenzione agli eventi, temi e sviluppi considerati di primario interesse per l'Italia e l'Europa. Insieme ad un iniziale commento sull'**andamento della relazione transatlantica** nel trimestre in oggetto (capitolo 1), in ogni edizione verranno proposte altre analisi specifiche. Nel presente documento:

- Lorenzo Vai (Istituto Affari Internazionali) fornisce una valutazione complessiva della **European Union Global Strategy (EUGS)**, analisi che non può non tenere conto della natura specifica del documento: la EUGS non intende solo guidare l'azione esterna dell'Unione ma anche rilanciarne ed approfondirne l'integrazione, considerata come presupposto per una efficace proiezione esterna. In tal senso, la nuova strategia non può che apparire ambiziosa rispetto all'attuale stato dell'arte – secondo i critici, eccessivamente ambiziosa, considerando la preponderanza dei meccanismi decisionali intergovernativi che prevalgono a livello continentale.

Solo la sua concreta attuazione potrà sancire la validità del tentativo della EUGS di ristabilire un equilibrio tra il rispetto dei valori fondanti dell'Ue e il perseguimento dei suoi legittimi interessi. Il potenziale economico, diplomatico e militare dell'Unione ha pochi eguali nel mondo, ma per essere credibili, reattivi e partecipi, bisognerà combinare le premesse materiali con una forte volontà politica. In tempi di crisi esistenziali, ricordare ciò che unisce i paesi ed i cittadini europei non è scontato, soprattutto se dagli interessi si fanno derivare della chiare priorità d'azione, e questo è ciò di cui si fa carico la nuova strategia.

- Marcello di Filippo (Università di Pisa) esamina la faticosa ricerca di una **politica comune europea in materia di migrazione**. Una radicale revisione del regolamento Dublino III, ritiene Di Filippo, dovrebbe rappresentare una priorità nella politica europea dell'Italia. La proposta di revisione della Commissione Europea del maggio 2016 ha mantenuto ferma l'individuazione dei criteri di attribuzione della competenza ma al tempo stesso ha reso "permanente" un meccanismo correttivo in parte ispirato al (fallimentare) schema di relocation vigente. I negoziati si preannunciano difficili, ma l'Italia può provare a trovare sponda in altri governi che hanno sofferto un notevole sovraccarico per il proprio sistema di accoglienza (in qualità di paesi di prima linea, o di Stati di destinazione finale di molti richiedenti asilo), e nello stesso Parlamento europeo. Le idee non mancano, i margini di manovra esistono: si tratta ora di investire nel negoziato, in quanto l'occasione è preziosa, e non va sprecata.

Tale sforzo dovrebbe essere portato avanti contestualmente al tentativo di agire alla fonte, cioè nei paesi di origine dell'immigrazione, così come prefigurato nel c.d. Migration Compact, dato che l'azione in materia esterna richiede un notevole sforzo finanziario e una costante proiezione nel tempo. Le regole ordinarie in tema di allocazione delle responsabilità per richiedenti asilo devono perciò essere formulate in maniera razionale ed equa, senza bisogno di invocare volta per volta un meccanismo correttivo ad hoc.

Infine, si propone un breve calendario dei principali avvenimenti del trimestre successivo.

Executive Summary

*This edition of the Euro-Atlantic Focus, besides an **analysis of the main events**, also includes:*

- *An **evaluation of the new European Union Global Strategy (EUGS)**, by Lorenzo Vai (Istituto Affari Internazionali), which takes into account the different aspects - and the specific nature - of the document. Its main innovation, which makes it more ambitious than expected, is the fact that it aims not only to guide the EU's external action, but also to relaunch and deepen the Union's integration. This is a laudable and, for many aspects, a necessary goal, since, without a deeper level of integration, European foreign policy will remain incoherent and feeble. However, a huge amount of political will will be required to build concretely from such an ambitious EUGS. Only time will tell if the new Strategy will represent a turning point for the EU, or if intergovernmental strife will prevail, making it a dead document.*
- *Marcello Di Filippo (Pisa University) examines the **difficult debate on a new European policy on migration**. Reforming Dublin III should be considered a priority of Italian foreign policy and, while it will doubtlessly be a difficult negotiation, there actually is some space for getting to a good agreement. Italy could in fact gain the support of other first-line countries and of countries which host large numbers of refugees and immigrants. This effort on Dublin III should be coupled with an effort in stemming the migration tide in countries of origin. The two goals are in fact complementary, since stemming the tide at the origin will require a long term effort: in the meantime, however, a change in EU migration policy is needed.*

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

ottobre 2016

Sommario

<i>Un trimestre difficile per le relazioni transatlantiche</i>	<i>7</i>
<i>La nuova strategia della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea: globale, pragmatica ed esistenziale</i>	<i>12</i>
<i>UE e migrazioni: la faticosa ricerca di una politica comune</i>	<i>17</i>
<i>Calendario eventi del prossimo trimestre</i>	<i>23</i>

a cura di V. Biani

Un trimestre difficile per le relazioni transatlantiche

di V. Briani*

Il trimestre in esame è stato ricco di avvenimenti di grande rilevanza, la maggior parte dei quali, purtroppo, pare indicare un graduale indebolimento del legame transatlantico. Quel che è peggio, sembrano emergere chiaramente segnali di un futuro sempre più incerto.

Eppure il trimestre si era aperto con un vertice Nato, quello di Varsavia dell'8-9 luglio, che può considerarsi un successo. Esso ha fornito una dimostrazione della continua rilevanza di un'Alleanza che ha risposto adeguatamente alle esigenze di sicurezza dei suoi membri orientali e meridionali, fornendo addizionali garanzie in termini di risorse militari. Allo stesso tempo, le conclusioni del Vertice¹ hanno anche ribadito l'intenzione degli Alleati di non voler "chiudere la porta" alla Russia, affermando l'intenzione di riallacciare quanto prima una forma di dialogo, seppure ovviamente condizionato all'irrinunciabile rispetto del diritto internazionale. Il Vertice ha altresì confermato l'importante processo di ri-orientamento della Nato verso lo scacchiere mediterraneo, evitando di impostare in modo dicotomico – e quindi competitivo – la gestione del "fianco orientale" e del "fianco meridionale". Ne esce dunque rafforzato il concetto di una sicurezza indivisibile dell'Alleanza "a 360 gradi": risultato che, tra l'altro, è molto gradito all'Italia, che temeva di veder passare in secondo piano i problemi del Mediterraneo rispetto a quelli dell'Europa orientale. Non va infine dimenticata la Dichiarazione Congiunta Ue-Nato², che prefigura il reale approfondimento della cooperazione in vari settori, tra cui il contrasto alle minacce ibride, lo sviluppo di capacità militari, la "cyber-defense", le operazioni navali e le attività addestrative. L'*European External Action Service* e lo staff Nato forniranno ai rispettivi Consigli concrete opzioni per la messa in pratica di questi auspici entro dicembre p.v. Chiaro che, come sempre, bisognerà attendere che gli annunci si tramutino in realtà, ma le premesse poste a Varsavia sono in linea con quanto si poteva ragionevolmente sperare di ottenere.

Il risultato di Varsavia è stato però offuscato da segni di grave sgretolamento dei legami tra i Paesi della comunità atlantica, sia nel suo complesso che, in particolare, tra quelli del pilastro europeo. *In primis*, naturalmente, ha inciso il problema della decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione europea: evento di portata storica le cui conseguenze, stante la complessa, stratificata e multidimensionale rete di rapporti e di relazioni politiche ed economiche transatlantiche, sono oggi assai difficili da immaginare. Anche perché molto dipenderà da come si consumerà, concretamente, il divorzio tra Londra e Bruxelles: sarà una "*hard Brexit*" acrimoniosa, che lascerà pesanti strascichi politici (e Londra fuori dal mercato comune), o una "*soft Brexit*" che permetterà di ricomporre la frattura e instaurare un nuovo rapporto reciprocamente soddisfacente? Per il momento, pesa l'incertezza legata alla mancata attivazione da parte del governo britannico dell'Articolo 50 del Trattato Ue, necessario per l'avvio dei negoziati.

Non si può non osservare che il Regno Unito, per ovvie ragioni storiche e culturali e grazie alla famosa "relazione speciale" con Washington, ha sempre costituito un *trait d'union* tra l'Ue e

* Valerio Briani è Associate Fellow presso l'Istituto Affari Internazionali.

¹ Warsaw Summit Communiqué, 8-9 luglio 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

² EU-NATO Joint Declaration, 8 luglio 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>

l'anglosfera, portando spesso nei consessi europei le ragioni degli Usa e contribuendo così a migliorare la comunicazione e ad avvicinare le posizioni tra le due sponde dell'Atlantico. Lo stesso Presidente Obama, che non a caso si è pubblicamente esposto contro la "Brexit" con eccezionale decisione, non aveva nascosto che *"having the United Kingdom in the European Union gives us much greater confidence about the strength of the transatlantic union"*³. E' chiaro quindi che l'uscita dall'Ue renderà molto più difficile (se non impossibile, a seconda appunto della modalità del "divorzio") per Londra giocare questo ruolo. Gli ottimisti⁴ ritengono che una Gran Bretagna "sovrana" si appoggerà, politicamente, a Stati Uniti e Canada rendendo quindi più chiari, omogenei e compatti i due pilastri della comunità, quello europeo-continentale e quello anglosassone-atlantico. Possibile, forse. Ma nel breve-medio periodo, almeno per i prossimi 5-6 anni che serviranno sia per negoziare il "divorzio" che per ridefinire formalmente i termini di un nuovo rapporto, è probabile che prevarranno incertezza, instabilità e forse anche competizione tra Europa e Gran Bretagna. Con il rischio che ne facciano le spese anche i rapporti tra Ue e Nato, che potrebbero essere "presi in ostaggio" da Londra per ottenere concessioni da Bruxelles producendo così un doppione dell'annoso "problema della *membership*" turco-cipriota. Per quanto i vertici politici tenteranno auspicabilmente di impostare il problema "Brexit" in modo costruttivo, il percorso si preannuncia dunque irto di difficoltà.

Alle questioni da lungo tempo sul tavolo, quali quelle sopra esposte, si è poi aggiunto, come spesso succede, l'imprevisto. Il fallito colpo di Stato ad Ankara del 15 luglio ha avuto l'effetto di una doccia gelata⁵ sui rapporti tra la Turchia di Erdogan da un lato, una delle maggiori potenze militari della Nato, e Usa ed Europa dall'altro. Il Sultano, non senza qualche ragione, ritiene di essere stato lasciato solo nel momento del bisogno: lamenta che l'alleato statunitense ospiti colui che ritiene responsabile ultimo del golpe, il leader religioso Fethullah Gulen, e pensa che gli alleati non abbiano sufficiente contezza delle minacce strategiche alle quali il suo Paese è esposto, dal terrorismo curdo al *maelstrom* siriano. Stati Uniti e alleati europei, dal canto loro, fanno fatica a nascondere il disagio per un orientamento sempre meno filo-occidentale della Turchia e per il suo ruolo a volte da *spoiler* in Siria ed in Iraq, e sono obbligati a protestare contro la mano dura del Presidente turco e le sue occasionali pretese ricattatorie, ad esempio in tema di migrazione, attraverso il Trattato, concluso il 18 marzo 2016, che lo lega all'Ue.

Fortunatamente, in questo caso un legame di ferro costringe inesorabilmente tutte le parti in gioco a cercare di evitare la rottura: quello dei supremi interessi di sicurezza nazionale. La Turchia, in ultima analisi, è consapevole di non poter contare su altri che sugli Stati Uniti per garantire la propria sicurezza in un vicinato turbolento. D'altro canto, per Washington e Bruxelles, Ankara è, per ragioni evidenti, un alleato chiave sia dal punto di vista strategico-militare che per la gestione dei flussi migratori. Per quanto la relazione tra le tre capitali possa, a tratti, apparire difficile o sgradevole, è evidente l'interesse condiviso ad evitare una rottura, e non a caso i responsabili politici turchi, in privato, si sono più volte espressi con linguaggio molto più cauto e rassicurante⁶. Sembrerebbe dunque, almeno questo, un problema prevedibilmente gestibile pur nella sua complessità. Tuttavia, non sempre gli sviluppi politici si dipanano lungo il percorso che

³ Intervista alla BBC, 24 luglio 2015, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33646542>

⁴ Preclaro esempio è Julian Lindley-French, "E ora, Texit?", in *Aspenia* n. 74, ottobre 2016

⁵ Vedi, ad esempio, "Turkish president accuses U.S., EU allies of taking sides of coup plotters", *Washington Times*, 2 agosto 2016.

⁶ Vedi le dichiarazioni riportate dal *New York Times* in "Turks Can Agree on One Thing: U.S. Was Behind Failed Coup", 2 agosto 2016, <http://www.nytimes.com/2016/08/03/world/europe/turkey-coup-erdogan-fethullah-gulen-united-states.html? r=0>

logica e ragionevolezza imporrebbero, ed Erdogan sembra determinato ad appoggiarsi, per quanto possibile, ad attori esterni e segnatamente ad una Russia tornata potenza mediorientale. Urge dunque una paziente ricucitura dei legami con Ankara, allo scopo di minimizzare il rischio di un “errore di calcolo” che spinga una parte o l’altra a varcare una delle invisibili linee rosse, dando così inizio ad una nuova crisi.

Un futuro incerto

Ancor più inquietanti degli sviluppi attuali, però, sono le prospettive per il futuro. Sul versante economico, desta gravi preoccupazioni l’apparente stato semi-comatoso del negoziato per la conclusione di un *Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti* (TTIP). L’accordo, al quale i negoziatori delle due parti hanno lavorato negli ultimi tre anni, appare più che mai improbabile dopo l’esplicito “no” francese, le crescenti esitazioni tedesche e l’imminente cambio della guardia alla Casa Bianca. La fine del TTIP rischia di rappresentare un grave scacco per tutti i Paesi interessati. Non tanto per la prevista crescita economica che sarebbe derivata da una maggiore integrazione delle economie transatlantiche, pure importante visto il permanere di una situazione di stagnazione in Europa, quanto in termini geo-economici. Un unico mercato transatlantico avrebbe costituito il centro commerciale del mondo, rinnovando una leadership occidentale sempre più indebolita dalla concorrenza dei Paesi emergenti. Più cruciale ancora, avrebbe costituito il centro di elaborazione di standard e regolamentazione a livello globale, assicurando quindi ad Europa e Stati Uniti un ruolo chiave nello “scrivere le regole” della produzione e del commercio, con tutte le ricadute del caso. La sconfitta del TTIP appare perciò la sconfitta di una proposta concreta e di lungo periodo per garantire il mantenimento del peso specifico occidentale a livello mondiale, e quindi la dimostrazione concreta che Europa e Usa trovano assai difficoltoso elaborare una risposta comune alle sfide poste dall’ascesa, irreversibile, delle cosiddette potenze “emergenti”.

Un eventuale fallimento sarà in gran parte da addebitare all’oggettiva difficoltà di trovare compromessi accettabili su una serie di questioni assai delicate e rilevanti, *in primis* sulla reciproca apertura degli appalti pubblici alla concorrenza d’oltreatlantico. Tuttavia, non si può ignorare il ruolo giocato da settori dell’opinione pubblica, sia in Europa che negli Stati Uniti, che hanno intrapreso una battaglia di opposizione rivelatasi particolarmente efficace perché a ridosso di elezioni proprio in Francia e Germania, previste per il 2017, e che ha inoltre certamente influenzato le posizioni dei due candidati alla Presidenza degli Usa. Un dato di fatto che induce a riflettere su quanto attualmente, sia in Europa che negli Usa, le grandi scelte di politica estera siano sempre più esposte all’influenza di polemiche di carattere a volte contingente e/o strumentale.

Se con l’affossamento del TTIP la relazione transatlantica sembra aver rinunciato a compiere un passo avanti, le elezioni presidenziali statunitensi potrebbero invece determinare un clamoroso passo indietro. La possibile, per quanto al momento improbabile, ascesa alla Presidenza degli Stati Uniti di Donald J. Trump, il magnate che ha ottenuto la nomination repubblicana in giugno, avrebbe effetti imprevedibili – ma difficilmente corroboranti – sul legame transatlantico. In ogni caso, la sua improvvisa e clamorosa affermazione è meritevole di una riflessione, in quanto potrebbe rappresentare una indicazione di un cambiamento profondo nel “sentimento” dell’elettorato americano.

“The Donald”, spesso accusato di non avere alcuna visione politica, è invece espressione della rinascita di una classica corrente americana di politica estera, quell’isolazionismo che, non a

caso, ha forse conosciuto il suo momento di maggior successo politico proprio durante la Grande Depressione degli anni '30. Anche nella sua moderna reinterpretazione "trumpiana", questa politica si pone in netta ed evidente antitesi con i due cardini che per 60 anni hanno costituito la base della relazione transatlantica: la convinzione che Europa e Stati Uniti siano profondamente legati da valori comuni, e che una loro stretta relazione sia di mutuo beneficio. Il candidato repubblicano non ha mai fatto mistero di non attribuire grande valore ai valori democratici ed ai legami culturali e storici tra le due sponde dell'Atlantico. Al contrario, ha sovente espresso malcelata ammirazione per uno stile di governo autocratico e forte: quello, ad esempio, di Putin, o della leadership cinese di allora responsabile del massacro di piazza Tienanmen⁷. E' evidente che il magnate, al contrario di tutti i candidati repubblicani degli ultimi 50 anni, non considera il carattere democratico (o meno) di uno Stato un elemento di grande importanza nelle relazioni internazionali.

Allo stesso modo, Trump ha in svariate occasioni espresso la convinzione che il sistema di alleanze internazionali costruito dagli Usa, e che ha al suo centro l'Alleanza Atlantica, sia costoso, inutile e in ultima analisi controproducente⁸. Il candidato ha invece chiaramente segnalato la propria preferenza per accordi bilaterali e di breve periodo, che soddisfino una necessità immediata senza per questo impegnare Washington nel lungo periodo⁹. Per Trump, dunque, il legame transatlantico ha un valore esclusivamente utilitaristico e contingente. Se gli europei possono essere utili a Washington, afferma Trump, bene: ma nel momento in cui questa utilità viene meno, gli Usa sono liberi di trovare nuovi e più convenienti partner. Implicito, in questo ragionamento, è il rifiuto dell'idea che il benessere e la sicurezza europea siano intrinsecamente anche un interesse americano. Più in generale, è il netto ripudio di una politica estera bipartisan che negli anni ha di fatto costituito un ombrello difensivo per l'intera Europa - e che ha garantito a Washington un ruolo da potenza regionale egemone in ogni scacchiere. Non a caso, l'*élite* della politica estera e di sicurezza repubblicana si è scagliata contro il magnate con una durissima lettera aperta¹⁰.

Stando ai sondaggi, le probabilità di vittoria di Trump alle elezioni sarebbero assai scarse. Tuttavia, il solo fatto che un candidato che esprime idee così poco ortodosse, non solo in politica estera ma anche in quella economica, possa conquistare con ampio margine la nomination del partito repubblicano dovrebbe indurre una riflessione sulla natura stessa del *Grand Old Party*. Trump è stato forse il primo a percepire e rappresentare un nuovo orientamento dell'elettorato repubblicano, e dunque le sue posizioni rappresentano il futuro - o almeno, un possibile futuro - della destra americana? In questo caso, la natura stessa della relazione con l'Europa sarebbe soggetta, nei prossimi anni, a cambiamenti strutturali, a prescindere dai risultati elettorali di questo ciclo. La coesione transatlantica non sarebbe infatti più un obiettivo unanimemente condiviso dei decisori politici americani, ed i rapporti transatlantici diverrebbero semplicemente uno dei tanti temi sull'agenda, esposti ad oscillazioni imprevedibili. Oppure la candidatura del *tycoon* è invece un'aberrazione, una vittoria ottenuta grazie ad un carisma personale così forte da oscurare ogni possibile dubbio sul suo programma di politica estera? Il fatto che l'elettorato

⁷ Si veda l'elenco, incompleto, compilato da J. DelReal, "*Trump's favorite dictators: In reviled tyrants, GOP nominee finds traits to praise*", *Washington Post*, 6 luglio 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/trumps-favorite-dictators-in-reviled-tyrants-gop-nominee-finds-traits-to-praise/2016/07/06/8debf792-4385-11e6-bc99-7d269f8719b1_story.html

⁸ Si veda ad esempio l'intervista al *New York Times*, "*Donald Trump on NATO, Turkey's coup attempt and the world*", 21 luglio 2016, <http://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html>

⁹ *Ibid*

¹⁰ E. Bradner, "*50 GOP national security experts oppose Trump*", CNN, 9 agosto 2016, <http://edition.cnn.com/2016/08/08/politics/republican-national-security-letter-donald-trump-election-2016/>

repubblicano abbia accettato una rottura così netta ed evidente della linea politica sostenuta da decenni, dopotutto, può anche essere attribuito ad una momentanea “stanchezza” causata da un decennio di gravosi impegni in Iraq e Afghanistan. Non è ancora possibile valutare appieno queste dinamiche: ma, ed è questo un fattore da tenere in considerazione, i temi della relazione transatlantica e della Nato non possono più essere considerati “al sicuro” dalle dinamiche politiche americane.

Conclusioni

Gli eventi di questo trimestre mettono in luce come il principale ostacolo allo sviluppo di iniziative politiche transatlantiche, in questa fase, non venga da dinamiche esogene suscettibili di indebolire la coesione occidentale, quali una paventata nuova “guerra fredda” contro la Russia o gli attacchi del terrorismo islamista. Al contrario, emergono in primo piano tendenze centrifughe endogene, sviluppatasi all’interno delle stesse società occidentali e che si sono drammaticamente rafforzate, sia in Europa che negli Stati Uniti, negli anni della crisi economica.

I nazionalismi, la paura del multiculturalismo e della diversità, il rigetto di istituzioni ed organizzazioni sovranazionali, il sospetto per attività economiche transnazionali e per la competizione a livello globale hanno sempre fatto parte del panorama politico statunitense e soprattutto europeo. Tuttavia, esse erano finora state relegate ai margini della scena politica. Gli eventi che si sono succeduti tra giugno e settembre hanno dimostrato, inequivocabilmente, che tali forze centrifughe sono ormai parte del *mainstream*, e sono in grado di orientare concretamente l’agenda politica.

La crisi economica ha enormemente allargato la platea dei “perdenti della globalizzazione”, di coloro che ritengono (a torto o, più spesso, a ragione) di essere stati marginalizzati da un sistema politico-economico incomprensibile, invisibile e oligarchico. Le tendenze “reazionarie” (nel senso letterale del termine, cioè di reazione alla narrativa politico-culturale prevalente) così rafforzatesi sono per la prima volta in grado di imporre le proprie idee nel dibattito pubblico ed i propri portabandiera sui palcoscenici della politica nazionale ed internazionale. Proprio in questo trimestre esse hanno ottenuto i primi, significativi successi politici, sia direttamente (referendum sulla “Brexit”, vittoria di Trump alle primarie) che indirettamente (ad esempio influenzando i negoziati sul TTIP, o inducendo diversi governi europei a rifiutarsi di accogliere quote obbligatorie di migranti).

L’ascesa di questo caleidoscopico e ancora non strutturato movimento internazionale anti-*establishment* potrebbe rappresentare un potenziale ostacolo politico per il mantenimento e lo sviluppo di solide, mature ed equilibrate relazioni transatlantiche. Esso mette infatti in discussione l’intero sistema di istituzioni e valori che costituisce la base politica strutturale dei legami euro-americani, ed in particolare l’idea che l’unità (dell’Europa, del mondo occidentale) costituisca un punto di forza: al contrario, questa unità è invece percepita come una costrizione imposta dall’esterno, e non corrispondente agli interessi nazionali.

Queste tendenze “reazionarie” potranno forse subire delle sconfitte (come l’apparentemente probabile elezione di Hillary Clinton): tuttavia, esse faranno parte ancora a lungo del panorama politico, e superarle richiederà un paziente e profondo lavoro di ricucitura del rapporto Stato-cittadini. Nel frattempo, i decisori politici dovranno continuare a tenerne conto.

La nuova strategia della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea: globale, pragmatica ed esistenziale

di L. Vai*

Il 28 giugno 2016 l'Alto rappresentante dell'Unione europea e vicepresidente della Commissione (Ar/Vp) Federica Mogherini ha presentato ai capi di Stato e di governo degli Stati membri riunitisi nel Consiglio europeo la nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Ue (Eugs o strategia), intitolata *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*¹¹. Il documento è il risultato di un lungo lavoro durato circa due anni e frutto di decine di colloqui con rappresentanti dei paesi membri, istituzioni dell'Ue, Stati terzi, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative (Ong) ed istituzioni religiose. La precedente *Strategia europea in materia di sicurezza* (Ess)¹² di cui si dotò l'Ue risale al 2003, e fu opera dell'allora Alto rappresentante dell'Unione Javier Solana, che con essa perseguì il primo tentativo di fornire un documento strategico (ispirato alla strategia di sicurezza nazionale statunitense) che presentasse al mondo il ruolo internazionale dell'Ue, e ne orientasse l'azione a partire dall'analisi delle sfide e dalle minacce presenti nel contesto internazionale. La cosiddetta "dottrina Solana" riuscì a riscuotere attenzione, ma nonostante un aggiornamento nel 2008 si rivelò col tempo inadatta ad interpretare le rapide mutazioni in atto nel sistema internazionale di inizio XXI secolo, e fin troppo legata all'attivismo del suo autore nonché principale interprete. Basti pensare all'*incipit* della Ess – "mai l'Europa è stata così prospera, libera e sicura" – per rendersi conto di quanto l'Ue, e con lei l'intero contesto internazionale, siano cambiati in questi ultimi anni. Come afferma la Eugs nella sua introduzione, il mondo si è rivelato uno spazio di relazioni sempre più interconnesso, conflittuale e complesso. Nella pratica ciò si declina in un sistema nel quale le frontiere politiche, economiche e sociali tra gli stati hanno assunto un minor rilievo, l'instabilità tende ad essere endemica, e le variabili da considerare per la definizione di politiche estere efficaci aumentano, a partire dagli attori coinvolti e dalla loro diversa natura (ong, multinazionali, ma anche gruppi terroristici). Al contempo la stessa Ue cambiava nella sua composizione, architettura istituzionale e necessità. Gli allargamenti realizzatisi a partire dal 2004 hanno quasi raddoppiato i suoi Stati membri, il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha rafforzato il ruolo esterno dell'Ue ed i poteri dell'Ar¹³, e le molteplici crisi presentatesi – economica, migratoria, terroristica – ne hanno modificato le priorità politiche. Una diversa Ue proiettata in un mondo differente non poteva che necessitare di nuovi orientamenti. Questi, come in ogni strategia, non si limitano ad aiutare il decisore politico di fronte alla scelta delle priorità e alle conseguenti modalità di azione, ma contribuiscono a delineare e comunicare il ruolo che si vuole assumere, sia di fronte agli attori

* Lorenzo Vai è Ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali.

¹¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, June 2016, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

¹² *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹³ Tra le tante innovazioni introdotte si ricorda l'attribuzione della personalità giuridica all'Ue, l'assegnazione all'Ar/Vp del duplice ruolo di presidente del Consiglio dell'Ue in formazione affari esteri e vicepresidente della Commissione, con compiti di coordinamento tra le diverse politiche esterne dell'Unione (ovvero sia quelle di natura comunitaria gestite dalla Commissione che quelle di natura intergovernativa afferenti alla Politica estera e di sicurezza comune), e la creazione di un servizio diplomatico sovranazionale, il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae).

esterni, sia di fronte all'opinione pubblica interna. Si tratta perciò di un esercizio tanto politico quanto esistenziale per il futuro dell'Unione.

I contenuti della strategia

La Eugs propone un approccio "globale" sia a livello geografico che tematico. Il principale obiettivo è difatti quello di aumentare l'attivismo internazionale dell'Ue nelle diverse regioni del mondo, migliorandone al contempo l'efficacia attraverso una migliore sinergia e coerenza tra le differenti politiche dell'Ue con proiezione esterna: quelle di natura comunitaria gestite dalla Commissione (es. cooperazione allo sviluppo, politica europea di vicinato, energia, ambiente, ecc.), e quelle di natura intergovernativa rappresentate dalla Politica estera e di sicurezza (Pesc) e dalla sua componente militare, la Politica di sicurezza e di difesa comune (Pescd), sulle quali la strategia si concentra maggiormente.

Nella prima parte, il documento esplicita gli interessi comuni dell'Ue identificati nella sicurezza dei propri cittadini, nella loro prosperità, e nella capacità di resilienza delle democrazie europee, ovvero la capacità di attuare riforme per resistere e rispondere adeguatamente alle crisi. Si tratta di tre fondamentali interessi interni con chiare implicazioni esterne, a cui si abbina un interesse esterno precondizione dei primi: l'affermazione di un ordine globale pacifico basato sulle regole, le istituzioni internazionali, il dialogo multilaterale e la sostenibilità ambientale.

Agli interessi seguono, nella seconda parte, i principi sui quali fondare l'azione esterna, che la Eugs riconduce sotto l'inedita etichetta di *principled pragmatism*: un pragmatismo che si basa, nella sua applicazione pratica, sui valori fondamentali riconosciuti dall'Ue. Si tratta di un atteggiamento meno sbilanciato verso l'idealismo fatto proprio dall'Unione del passato, la cui promozione di valori e principi si è dimostrata talvolta manchevole nel considerare le specificità dei contesti d'azione, la sostenibilità degli obiettivi, e la compatibilità con gli interessi. Unità, impegno, responsabilità, partenariato, questi i principi chiave identificati dalla Eugs. L'indirizzo è quello verso un'Ue più coesa, per raggiungere risultati che i suoi Stati membri non potrebbero conseguire da soli; più partecipe alle dinamiche globali, al fine di plasmarle senza subirle passivamente; più consapevole delle proprie responsabilità nel prevenire e risolvere situazioni di instabilità; e più attiva e flessibile nel coinvolgere partner internazionali utili ad affrontare sfide e traguardi condivisi.

Al fine di promuovere gli interessi comuni attraverso i principi sopracitati, la terza parte della strategia individua cinque priorità d'azione: i) la sicurezza dell'Unione; ii) la resilienza degli Stati e delle società; iii) un approccio integrato ai conflitti e alle crisi; iv) un ordine regionale cooperativo; v) una *governance* globale per il 21° secolo.

i) *La sicurezza dell'Ue*. Il terrorismo, le minacce ibride, la crisi economica, i cambiamenti climatici e l'insicurezza energetica rischiano di mettere in pericolo i cittadini ed il territorio dell'Ue. È necessario che l'Europa si assicuri un'indipendenza strategica e che gli Stati membri si impegnino reciprocamente a promuovere la pace e la sicurezza, all'interno come al di là dei loro confini. Per fare ciò la Eugs auspica il consolidamento di una "*security community*", cioè il rafforzamento dell'integrazione e della cooperazione europea in settori quali la difesa, le minacce informatiche, l'antiterrorismo, l'energia e la comunicazione strategica. È nei riguardi della difesa che la Eugs si sofferma maggiormente, per tracciare i contorni di un'Ue capace di proteggere se stessa tanto autonomamente quanto in cooperazione con partner imprescindibili come la NATO. Un'autonomia che va però costruita con capacità militari e civili adeguate alle proprie ambizioni, aumentando la coerenza tra le politiche interne ed esterne, garantendo sostegno ai progetti di

ricerca e sviluppo lanciati a livello europeo, e promuovendo una graduale armonizzazione delle difese nazionali a livello politico, strategico ed operativo.

ii) *La resilienza degli Stati e delle società.* Poiché la fragilità dei paesi terzi può avere ripercussioni dirette sugli interessi vitali dell'Ue, è prioritario per l'Europa investire nella resilienza degli Stati e delle società ad est, arrivando fino all'Asia centrale, e a sud, fino all'Africa centrale e meridionale. L'intenzione è quella di sostenere la capacità degli Stati e delle società di attuare riforme per affrontare le crisi interne ed esterne, a partire dai paesi coinvolti nel processo di allargamento e dalla politica europea di vicinato, fino ad arrivare a regioni più distanti. Assicurare stabilità ad uno Stato è preconditione essenziale per la prosperità e la democrazia, aspetti che alimentano a loro volta la resilienza dando vita ad un circolo virtuoso. Si tratta di un obiettivo che l'Ue dovrà perseguire in maniera differenziata a seconda delle fragilità politiche, economiche, sociali, climatiche ed energetiche riscontrate in ogni singolo contesto.

iii) *Un approccio integrato ai conflitti e alle crisi.* Allo scoppio di un conflitto è essenziale che l'Ue agisca in modo integrato, mettendo in campo tutte le politiche ed i mezzi a sua disposizione. La Eugs prospetta così un approccio multi-fase che prevede di intervenire in tutte le fasi del ciclo di crisi, dalla prevenzione alla risposta tempestiva all'insorgere delle crisi, fino alla successiva stabilizzazione. Un approccio che deve risultare anche multi-livello – interessando tutti i livelli territoriali coinvolti (locale, nazionale, regionale, globale) – e multi-laterale – coinvolgendo tutti gli attori presenti sul campo.

iv) *Un ordine regionale cooperativo.* Modelli di *governance* regionale offrono agli stati e ai loro cittadini l'opportunità di gestire i problemi legati alla sicurezza, beneficiare dei vantaggi economici offerti dalla globalizzazione, salvaguardare culture ed identità, ed avere più voce nelle questioni globali. Per la strategia il regionalismo rappresenta una caratteristica centrale nella costruzione della pace e dello sviluppo mondiale negli anni a venire. Si tratta tuttavia di un regionalismo flessibile, la cui promozione non è incentrata, a differenza del passato, sull'esportazione del modello europeo. Un ordine cooperativo regionale può difatti contemplare al proprio interno un mix di relazioni bilaterali, sub-regionali, ed interregionali prive di una cornice istituzionale. Passando alle specifiche aree regionali, la Eugs tocca nel dettaglio le questioni più importanti sulle quali l'Ue è chiamata a rivolgere i propri sforzi. Tra queste: le relazioni con la Russia, la complessità dello scenario mediterraneo, mediorientale ed africano con attenzione particolare al tema trasversale (da un punto di vista di politica interna ed esterna) delle migrazioni, i partenariati strategici con l'altra sponda dell'Atlantico, e le sfide economiche e di sicurezza poste dalle relazioni con l'Asia.

v) *Una governance globale per il 21° secolo.* In assenza di norme globali e di una loro applicazione la difesa degli interessi vitali dell'Ue, come pace e prosperità, è a rischio. Per questo è importante che l'Unione si impegni nella costruzione di un ordine mondiale basato sul diritto internazionale che assicuri il rispetto dei diritti umani, uno sviluppo sostenibile e l'accesso ai beni comuni globali. Secondo la strategia questa visione necessita tuttavia di un cambiamento dell'attuale sistema. In tal senso il compito dell'Ue dovrà essere quello di accentuare il ruolo delle Nazioni Unite quale perno dell'ordine multilaterale, e lavorare per produrre risposte coordinate fra tutti gli attori internazionali. Più nel dettaglio, l'Ue dovrà dedicarsi a riformare il funzionamento delle istituzioni internazionali, investire risorse e mezzi nelle iniziative congiunte, attuare gli impegni internazionali sottoscritti, approfondire una liberalizzazione dei commerci attenta ai diritti umani e agli standard qualitativi ed ambientali, approfondire la cooperazione multilaterale istituzionalizzata.

La strategia si chiude illustrando il percorso e gli elementi sui quali dovrà basarsi la sua attuazione, a partire da una credibilità incentrata sul potere di attrazione non esclusivamente economico che l'Ue esercita nel mondo, ma anche sull'efficacia e la coerenza delle sue politiche ed il rispetto dei valori. Un'Unione credibile è un'Unione in grado di agire e dotata dei mezzi per farlo. Ciò comporta una riduzione degli ostacoli politici unita ad un investimento in tutti i settori della politica estera, iniziando dalla ricerca, lo sviluppo e la creazione di capacità e infrastrutture per la sicurezza e la difesa europea (la Eugs propone alcuni esempi concreti). Gli Stati membri continueranno a godere della propria sovranità in materia di difesa, ma i loro sforzi disgiunti dalla cooperazione europea si sono ormai rivelati insufficienti nell'affrontare le più recenti sfide e minacce. L'Ue dovrà al contempo mostrarsi più reattiva. Per rispondere prontamente a livello operativo rimane però imprescindibile una Psdc più rapida, libera da impedimenti procedurali e finanziari. In considerazione del suo approccio globale, la Eugs non dimentica di fare riferimento ai programmi per la cooperazione allo sviluppo gestiti dalla Commissione, verso i quali si richiede maggiori risorse economiche – da parte degli Stati membri – flessibilità e razionalizzazione. Infine, all'interno dell'Ue, il passaggio da una visione strategica alla realtà non può che compiersi attraverso la costante ricerca del coordinamento tra istituzioni europee, tra queste ed i paesi membri, e tramite la coerenza di tutte le politiche messe in atto. Ciò implica un rafforzamento del dialogo interistituzionale e politico a più livelli, strutture istituzionali ed amministrative adeguate, e ad un più ampio coinvolgimento delle diverse espressioni della società civile, europea e non.

Le novità introdotte dalla strategia

Sebbene la ripetitività del gergo istituzionale europeo adottato dalla Eugs possa a prima vista disorientare, vi sono delle significative novità, sia di metodo che di contenuto, tra la strategia presentata da Mogherini e quella precedente redatta da Solana. Al contrario della Ess, la Eugs non ha ricevuto un'approvazione formale da parte del Consiglio europeo, che l'ha semplicemente ricevuta prendendone atto (*welcomed*). Una scelta che se da un lato minaccia di ridurre la volontà politica degli Stati nel dare seguito alla strategia, dall'altro ha permesso all'Ar/Vp una maggior libertà redazionale, sebbene dosata e concertata. Per quanto riguarda i contenuti, sono da evidenziare una diversa natura della strategia e significative aggiunte o cambi di posizione rispetto al passato. A differenza della Ess, che aveva come scopo primario la creazione di una narrazione comune nell'ambito della politica estera europea, la Eugs si pone un intento più ampio e per certi aspetti più ambizioso, quello di offrire una visione più dettagliata e propositiva che porti ad un approfondimento dell'integrazione europea. Questo, oltre a spiegare la maggiore lunghezza e livello di approfondimento del testo della Eugs, ne chiarisce la sua natura programmatica, che sarà sottoposta ad aggiornamenti annuali, e alla quale seguiranno dei piani di attuazione settoriali nei prossimi mesi (il primo sarà quello sulla difesa). Tenendo fede al suo approccio globale, la Eugs assume inoltre una funzione di cornice strategica generale per tutte le strategie settoriali europee aventi implicazioni esterne. Le novità di contenuto sono riscontrabili in più aspetti.

In primo luogo, nella Eugs sembra emergere un maggior pragmatismo che cerca di evitare una lettura dicotomica dell'eterno dilemma interessi/valori. Il documento non sacrifica i valori che contraddistinguono l'Ue e l'Occidente sull'altare del realismo politico, ma riconosce che l'adozione di un approccio esclusivamente normativo non può prescindere dal perseguimento dei propri interessi. Non a caso, l'enfasi posta sulla promozione della democrazia appare molto meno marcata, lasciando il posto ad una diffusione maggiormente incentrata, prima di tutto, sull'esempio virtuoso offerto dal rispetto dei valori democratici nei paesi membri. In secondo luogo, la Eugs sembra stemperare il ruolo dei partenariati, considerati più flessibili in base alle

esigenze e agli interessi congiunturali. Su questo punto è altresì interessante notare il minor spazio che la Eugs riserva agli Stati Uniti, giudicati senza dubbio un partner strategico, ma non indispensabili per un'efficace proiezione esterna dell'Ue. In terzo luogo, la fiducia nel multilateralismo ne esce ridimensionata. L'approccio multilaterale – che in molte sedi istituzionali va riformato poiché inadeguato – continua a rimanere per l'Ue quello preferenziale senza che ciò escluda la possibilità di un più ampio ricorso alle relazioni bilaterali. La strategia attenua volutamente anche i riferimenti alla promozione del regionalismo ispirato al modello europeo, ritenuto non esportabile in tutti i contesti.

Conclusioni

Aver presentato la nuova strategia sul ruolo che l'Ue vorrebbe ricoprire nel mondo a pochi giorni dal referendum britannico sull'uscita del Regno Unito dall'Unione potrebbe apparire come una scelta azzardata. Che valore può avere discutere di politica estera europea nel momento in cui molti governi e cittadini si interrogano sulla stessa esistenza dell'Unione? D'altro canto, posticipare la presentazione della Eugs in attesa di un clima politico più favorevole non gli avrebbe garantito con certezza maggior attenzione o successo. Anzi, non farlo avrebbe sicuramente negato alla sua forza ispiratrice la finestra di opportunità spalancata dalla rottura britannica che, già dalle dichiarazioni fatte dal Consiglio europeo di Bratislava dello scorso settembre, diversi capi di stato e di governo sono parsi desiderosi di sfruttare.

Gli esperti e gli analisti più critici hanno riscontrato un eccessivo ottimismo nella Eugs, il cui potere di guidare ed influenzare la politica estera europea sarebbe minimo dinnanzi ai processi decisionali intergovernativi, spesso vincolati agli interessi nazionali. Questa valutazione è in parte veritiera, ma non tiene conto della natura del documento, il cui intento non è limitato a guidare l'azione esterna dell'Unione ma a rilanciarne ed approfondirne l'integrazione. In tal senso, la Eugs non può che apparire ambiziosa rispetto all'attuale stato dell'arte.

Ciononostante, le perplessità sulla strategia non sono poche, e riguardano prevalentemente la sua attuazione. Solo la pratica, infatti, potrà sancire la bontà dell'incerto equilibrio valori-interessi; rivelare come l'Unione – a cui la definizione di “potenza civile” inizia a stare stretta – riuscirà ad approfondire la cooperazione militare senza trovarsi impantanata nelle tante resistenze nazionali già emerse nei colloqui preparatori; assicurare in merito alla disponibilità di risorse economiche necessarie a molte delle azioni prospettate; testare il reale sostegno che il documento riuscirà ad assicurare alle iniziative dell'Ar/Vp. Il potenziale economico, diplomatico e militare dell'Ue ha pochi eguali nel mondo, ma per essere credibili, reattivi e partecipi, alle premesse materiali bisogna combinare la volontà politica. A prima vista queste considerazioni possono apparire scontate, ma in tempi di crisi esistenziali ricordare ciò che unisce i paesi ed i cittadini europei non lo è, soprattutto se dagli interessi si fanno derivare delle chiare priorità d'azione, e questo è ciò di cui si fa carico la nuova strategia.

UE e migrazioni: la faticosa ricerca di una politica comune

di M. Di Filippo*

1. Premessa

I flussi migratori che interessano il bacino del Mediterraneo sono da anni al centro del dibattito pubblico, nel nostro paese come all'estero. Che ruolo sta giocando l'UE? Rappresenta un valido supporto per la configurazione di politiche di gestione dei flussi e dell'accoglienza adeguate alla complessità delle questioni evocate? O, al contrario, è fonte di difficoltà aggiuntive per Stati come il nostro?

Una risposta univoca non è possibile, in quanto il quadro di riferimento presenta una straordinaria complessità. Occorre partire da una considerazione di fondo: per ogni Stato, la partecipazione all'UE impone un necessario adattamento della politica migratoria e della correlata legislazione. Si pensi allo *status* peculiare rivestito dai cittadini di altri paesi membri UE e dai loro familiari, ai controlli alle frontiere, alla politica di asilo, alla definizione di regole o orientamenti sui migranti non forzati (es. i lavoratori immigrati) e sui meccanismi di allontanamento e/o regolarizzazione.

Ciò spiega perché in questo contributo non è pensabile fornire un quadro completo della politica UE in materia migratoria, nemmeno circoscrivendo l'attenzione agli sviluppi recenti. Pertanto, solo alcune questioni saranno qui evocate (rinviando per altre a Focus tematici già pubblicati¹⁴), traendo spunto dall'ambiziosa Agenda europea per la migrazione pubblicata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 e dal seguito che essa ha avuto. Si intende dimostrare che alcune regole attualmente vigenti possono produrre effetti penalizzanti per il nostro paese: al tempo stesso, è appena stato avviato un processo di revisione di tali norme, nel cui ambito è altamente consigliato che l'Italia faccia sentire la sua voce, sia attraverso il Governo (opportunamente consigliato dal Parlamento) che attraverso la nutrita pattuglia di deputati italiani del Parlamento europeo.

2. La sorveglianza degli spazi marittimi e le attività di soccorso

All'indomani del tragico evento occorso a Lampedusa il 3 ottobre 2013, l'Italia lanciò l'operazione Mare Nostrum, affidata a mezzi italiani e finanziata quasi per intero dal bilancio statale. Dopo poco di più di un anno, Mare Nostrum passò gradualmente il testimone alla più modesta operazione Triton, coordinata da Frontex. Sia il mandato che la dotazione operativa di Triton hanno rappresentato una doccia fredda rispetto alle legittime richieste dell'Italia, rivolte agli altri Stati membri, di condividere gli oneri della ricerca e soccorso dei migranti e di dispiegare mezzi adeguati alle sfide da affrontare. Solo l'onda emotiva di un gravissimo incidente avvenuto nel mese di aprile 2015 ha agevolato un cambiamento di paradigma da tempo invocato dall'Italia. La dotazione e il mandato di Triton sono stati rafforzati ma al tempo stesso nel piano operativo

* Marcello Di Filippo è Professore Associato presso l'Università di Pisa e Coordinatore dell'*Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione* (<http://immigrazione.jus.unipi.it/>).

¹⁴ Per la tematica dei rapporti con i paesi di origine e di transito, del c.d. Migration Compact presentato dal governo italiano e degli orientamenti UE maturati in materia tra il 2015 e il 2016, si rinvia al Focus sui Flussi migratori, n. 24-25, gennaio-giugno 2016, a cura del Cespi.

della missione è stata tenuta ferma la regola per cui lo Stato di sbarco è il nostro (il che ha notevoli implicazioni per il nostro paese: v. oltre, § 3).

In parallelo, vari governi (tra cui quello italiano) e l'Alto Rappresentante Mogherini hanno avanzato l'idea di affrontare le organizzazioni criminali che dalle coste libiche gestiscono lo *smuggling* secondo un approccio che si ispira all'operazione Atalanta concernente la pirateria somala. Le discussioni hanno avuto come esito l'avvio di un'operazione militare dell'UE (Eunavfor Med Sophia),¹⁵ articolata in varie fasi. Il dispositivo dispiegato negli spazi marini internazionali prospicienti le acque territoriali libiche ha sinora svolto attività di osservazione e raccolta informazioni (fase 1) e di arresto di presunti "scafisti" e distruzione di imbarcazioni, contemporaneamente al soccorso e successivo sbarco in Italia dei migranti trasportati (fase 2.i). La fase 2.ii (azione nelle acque territoriali e interne libiche) e la fase 3 (intervento, ove necessario, sulle coste libiche) non hanno avuto concreto avvio. Sul piano operativo, il dispositivo aero-navale dell'operazione Sophia è spesso chiamata a svolgere attività di SAR¹⁶, e le persone salvate sono anch'esse sbarcate in Italia in attuazione del pertinente piano operativo e in conseguenza del fatto che il territorio libico non può essere considerato un luogo sicuro di sbarco, ai sensi della normativa internazionale sul diritto marittimo e delle principali disposizioni in tema di diritti umani.

In estrema sintesi, le attività SAR nel Mediterraneo centrale hanno raggiunto un alto livello di coordinamento ed efficienza dal punto di vista delle persone portate in salvo. Mentre i costi economici di tali operazioni sono imputati in gran parte al bilancio europeo (realizzandosi pertanto, almeno su un piano finanziario, una forma di condivisione degli oneri), occorre tener presente che l'Italia è il maggior contributore in termini di mezzi e personale, che un ristretto numero di Stati membri ha fornito un supporto materiale con unità navali o aeree e che alcune organizzazioni umanitarie hanno dispiegato proprie unità navali specializzate. I flussi non sono diminuiti (anzi, nelle ultime settimane si registra un incremento rispetto al 2015).¹⁷ Le imbarcazioni partono in prevalenza dalle coste libiche ed egiziane e raramente i c.d. scafisti e gli organizzatori sono individuabili o rintracciabili dal personale dell'operazione Sophia o di altre unità militari. Si tenga presente, infine, che la regola generale (salvo eccezioni puntuali, ma molto rare) è che le persone soccorse siano condotte presso i porti italiani.

Considerato che la scelta di privilegiare il salvataggio di vite umane è del tutto condivisibile e in linea con i nobili principi al cui rispetto l'Italia e l'Europa sono tenute, occorre tuttavia valutare quali sono le ricadute per l'Italia e quali indicazioni arrivano dal livello europeo.

3. La "presa in carico" dei migranti e la condivisione di oneri e responsabilità: la falsa partenza della relocation

Le persone che giungono in Italia via mare non sono inquadrabili in un'unica categoria, in quanto tra essi vi sono richiedenti asilo (genuini e non), soggetti bisognosi di cure mediche (tra cui donne incinte) e in generale non espellibili (vuoi in virtù della normativa italiana che per principi umanitari), nuclei familiari, minori non accompagnati (anch'essi particolarmente tutelati dalla disciplina italiana e internazionale), migranti c.d. volontari che sono passibili di allontanamento

¹⁵ V. le decisioni (PESC) n. 2015/778 del 18.5.2015 e successive modifiche.

¹⁶ Secondo il comunicato stampa [n. 1/2016](#) del 30 agosto 2016, emesso dal comando dell'operazione Sophia, in circa 13 mesi di attività sono state soccorse 24.800 persone a fronte di 87 persone sottoposte a procedimento penale per accuse di *smuggling* o *trafficking*.

¹⁷ V. Ministero dell'interno, [cruscotto statistico del 14 ottobre 2016](#).

(salvo poi verificare se la loro effettiva espulsione sia tecnicamente possibile), persone già allontanate (dall'Italia o da altri paesi europei) che tentano un nuovo ingresso, ecc.

Ad ognuna di queste categorie corrisponde un diverso regime giuridico, concernente la loro prima accoglienza e la loro successiva gestione. Non potendosi entrare qui nei particolari, preme evidenziare che in linea di massima, in forza dell'effetto cumulativo di alcune disposizioni europee, è il paese primo di ingresso (cioè l'Italia) quello che deve farsi carico della gestione delle persone in questione, sia sotto forma di riconoscimento della protezione internazionale o "domestica" (laddove ne ricorrano i presupposti) e del successivo percorso di integrazione, che dal punto di vista del trattenimento e successivo rimpatrio dei soggetti espellibili¹⁸. Con particolare riguardo ai richiedenti asilo, il c.d. sistema Dublino (attualmente riconducibile al regolamento Dublino III¹⁹) si fonda sull'idea per cui un solo Stato europeo è competente ad esaminare una domanda di asilo, sulla base di alcuni criteri oggettivi: sul piano pratico, è lo Stato di primo ingresso, anche irregolare, che risulta quasi sempre competente²⁰. Infine, occorre sottolineare che le persone che giungono sul territorio statale non beneficiano *ipso facto* di una libertà di circolare nell'area Schengen o nel territorio dell'UE globalmente inteso, nemmeno ove sia ottenuto un permesso di soggiorno sulla base della legislazione italiana²¹.

Ne consegue che l'attuale assetto della normativa UE di fatto penalizza gli Stati con sistemi di SAR più efficienti e maggiormente esposti dal punto di vista geografico. Per l'Italia, le conseguenze sono ancora più evidenti in forza dell'attuale svolgimento di missioni congiunte (quali Triton e Sophia) nel cui ambito gli altri Stati membri subordinano regolarmente la loro partecipazione alla clausola secondo cui le persone soccorse saranno sbarcate in Italia.

In passato, in alcune circostanze le autorità italiane hanno perseguito una politica non dichiarata che potremmo definire di *laissez passer*: una parte delle persone soccorse non veniva registrata e si recava informalmente in altri paesi membri, approfittando del regime di abolizione dei controlli alle frontiere con i paesi limitrofi (Francia, Svizzera, Austria)²². Tale atteggiamento ha provocato spesso tensioni con gli Stati confinanti e ha contribuito a creare un clima ostile nelle istituzioni europee verso le richieste di supporto provenienti dall'Italia. Va da sé che non si tratta di una strategia produttiva²³.

Nel 2015 era sembrato che finalmente prendesse le mosse un diverso approccio. La premessa era alquanto semplice: se paesi come l'Italia (e la Grecia) si fossero impegnati a identificare in maniera sistematica le persone arrivate irregolarmente e a migliorare la propria

¹⁸ Resta ferma la possibilità per lo Stato ospite di adottare programma di regolarizzazione o sanatoria.

¹⁹ [Regolamento \(UE\) n. 604/2013, del 26 giugno 2013](#), c.d. regolamento Dublino III.

²⁰ V. artt. 12-15 regolamento Dublino III.

²¹ La circolazione di cittadini di Stati terzi nell'area Schengen è sottoposta a una disciplina alquanto restrittiva. In materia, sia consentito rinviare a Di Filippo, 'La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie', in Calamia, Di Filippo, Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti. Profili internazionalistici ed europei*, ed. CEDAM, Padova, 2012, p. 159, in part. pp. 225-231.

²² Si noti che l'assenza di controlli alle frontiere non implica che chiunque si trovi in un paese ha il diritto di recarsi in un altro paese. Troppo spesso nel dibattito pubblico si confonde il regime dei controlli alle frontiere con quello della mobilità delle persone: aver la possibilità pratica di attraversare una frontiera non vuol dire avere il titolo giuridico per farlo.

²³ Come sarà specificato oltre (§ 4), gli Stati membri confinanti possono reintrodurre per periodi alquanto lunghi i controlli alle frontiere interne: in tale caso, le persone che non hanno diritto di ingresso sul loro territorio possono essere legittimamente respinti verso l'Italia. Le tensioni registratesi al Brennero o a Ventimiglia possono pertanto riproporsi con ancora maggiore drammaticità.

capacità di gestione della presenza straniera sul proprio territorio, gli altri (con la regia delle istituzioni europee) avrebbero dimostrato in maniera fattiva che l'art. 80 TFUE²⁴ può avere un significato pregnante. L'aiuto più rilevante che è stato promesso è quello di redistribuire sull'intera area Schengen una parte dei richiedenti asilo giunti in Grecia e in Italia. Per coloro che non sono richiedenti asilo o la cui domanda viene giudicata infondata, rimane valido l'assetto secondo cui lo Stato di primo ingresso li trattiene sul territorio e si adopera fattivamente per rimpatriarli. Così, nel mese di settembre 2015 è stato adottato un piano europeo di ricollocazione (o *relocation*), primo nel suo genere e accompagnato da numerose aspettative. Esso riguarda il periodo settembre 2015-settembre 2017 e si fonda su due decisioni del Consiglio UE (la n. 2015/1523/UE per 40.000 persone e la n. 2015/1601/UE per 120.000 persone). Occorre rimarcare, tuttavia, che tale passaggio è stato accompagnato da soluzioni giuridiche discutibili e da forti obiezioni da parte di alcuni paesi²⁵ (nonché da due ricorsi di annullamento per quanto concerne la seconda decisione²⁶). Ne è seguita una deludente fase applicativa, che ridimensiona notevolmente la portata della novità²⁷. La concomitanza del flusso sulla c.d. rotta balcanica e le correlate tensioni politiche tra molti Stati membri e all'interno degli stessi hanno senza dubbio reso poco agevole l'attuazione del piano di *relocation*, a fronte di una redistribuzione *de facto* autogestita dai migranti stessi, che ha superato di gran lunga i numeri previsti dalle summenzionate decisioni: tuttavia ciò può rappresentare un'attenuante per alcuni Stati membri (es. Germania, Svezia, Austria), ma non per tutti.

In fin dei conti, il piano di *relocation* presenta un difetto di fondo: quello di rappresentare un rimedio *una tantum* a un sistema (quello di Dublino) che non funziona. Almeno per quanto concerne la gestione dei richiedenti asilo, la normativa UE è inefficiente e inutilmente coercitiva verso i singoli (come ampiamente documentato in numerosi rapporti e studi).²⁸ ne derivano, fra le altre cose, una propensione ad adottare tecniche elusive da parte degli individui (con correlata domanda di servizi di *smuggling*), continue tensioni tra Stati membri, spreco di risorse pubbliche (sia statali che europee).

Molte voci si sono levate per chiedere una revisione del regolamento Dublino III. Per esempio, il governo italiano ha avanzato in più occasioni l'idea di superare il criterio del primo luogo di ingresso quale criterio di attribuzione della competenza ad esaminare una domanda di asilo²⁹: tuttavia, è sembrata mancare l'elaborazione di proposte contenutistiche dettagliate, tali da superare le prevedibili obiezioni di molti paesi membri e da rimediare alle note deficienze del sistema vigente³⁰.

²⁴ "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".

²⁵ Cfr. Di Filippo, 'Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive', in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2015, p. 33.

²⁶ V. cause C-643/15 e C-647/15.

²⁷ V. il doc. COM (2016) 636 del 28.9.2016 e soprattutto l'[allegato 2](#), ove si dà conto di sole 1.196 persone ricollocate dall'Italia alla data del 27 settembre 2016, a fronte di una cifra prevista di 34.953 nell'arco di due anni.

²⁸ Cfr. Mouzourakis, '[We Need to Talk about Dublin'. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union](#)', December 2014; Guild and others, '[New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection](#)', January 2015.

²⁹ V. ad esempio il [comunicato stampa](#) del Ministero dell'Interno in merito al Consiglio straordinario GAI di Amsterdam del 25.1.2016.

³⁰ Cfr. Di Filippo, '[Bye bye Dublin?](#)', in *Affarinternazionali*, 1.3.2016.

4. L'avvio del processo di revisione del sistema Dublino: un'occasione da sfruttare

Facendo seguito a quanto ipotizzato nell'Agenda europea per la migrazione, la Commissione ha presentato una proposta di revisione del processo di Dublino nel maggio 2016. In un maldestro tentativo di mediare tra le diverse opinioni (soprattutto degli Stati membri), la Commissione ha mantenuto ferma l'individuazione dei criteri di attribuzione della competenza ma al tempo stesso ha reso "permanente" un meccanismo c.d. correttivo, in parte ispirato al (fallimentare) schema di *relocation* vigente. I negoziati si preannunciano difficili, soprattutto perché una parte degli Stati membri (il gruppo di Visegrad esplicitamente, altri paesi in maniera più defilata) si oppongono all'idea di una redistribuzione attraverso quote, sulla base di argomentazioni che - ad un attento esame - non sono altro che l'espressione di una visione unilaterale ed egoistica. Ciononostante, l'Italia può provare a trovare sponda in altri governi che hanno sofferto un notevole sovraccarico per il proprio sistema di accoglienza (in qualità di paesi di prima linea o di Stati di destinazione finale di molti richiedenti asilo) e nello stesso Parlamento europeo³¹. Le idee non mancano, i margini di manovra esistono³²: si tratta ora di investire nel negoziato, in quanto l'occasione è preziosa, e non va sprecata.

Il sistema italiano di accoglienza si avvicina a un livello critico, e le tensioni tra il livello centrale e quello locale sono ormai all'ordine del giorno. È necessario provare a incidere sui meccanismi giuridici di natura europea che esacerbano una situazione di per sé problematica. Una radicale revisione del regolamento Dublino III dovrebbe rappresentare una priorità nella politica europea dell'Italia. Ove le cose restassero come sono, l'Italia si troverebbe in grande difficoltà. La nostra posizione geografica non ci lascia molto margine di scelta. Rinunciare alla tutela della vita in mare (riducendo il nostro impegno per attività SAR) rappresenterebbe una sconfitta politica e morale difficilmente sopportabile³³; e per di più, non servirebbe a ridurre i flussi. Del resto, ove si optasse per ridurre le attività di identificazione allo sbarco, al fine di agevolare informalmente i c.d. movimenti secondari delle persone soccorse, le nostre frontiere terrestri potrebbero essere sottoposte a rigidi controlli da parte degli Stati confinanti³⁴, senza che il nostro paese possa giovarsi di alcun argomento giuridico valido per protestare. "Blindare" le frontiere marittime è del tutto illusorio, così come pensare di replicare con i paesi del Nord Africa l'intesa che l'UE ha raggiunto con la Turchia.

Si potrebbe sostenere che il dossier Dublino non rivesta molta importanza e che, piuttosto, gli sforzi dovrebbero essere concentrati su un'azione alla fonte nell'ambito dell'approccio prefigurato nel c.d. *Migration Compact*. Senza dubbio ciò è indispensabile, ma deve essere inquadrato in un'ottica complementare alla riforma di Dublino, e non alternativa ad essa. Si consideri poi che l'azione in materia esterna richiede un notevole sforzo finanziario e una costante

³¹ Cfr. il [rapporto di iniziativa](#) su "Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni", adottato il 12 aprile 2016, § 38.

³² Per analisi sintetiche e *policy-oriented*, v. Hruschka, [Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission](#), 17 May 2016; Keudel-Kaiser and others, [A new asylum policy for Europe?! Opting for a rights-based approach and what this would mean](#), June 2016; Maiani, [The Reform of Dublin III Regulation](#), June 2016; Di Filippo, [Dublin 'reloaded' or time for ambitious pragmatism?](#), 12 October 2016.

³³ Al tempo stesso, se le nostre unità navali sono presenti in zona è il diritto internazionale che obbliga a privilegiare il salvataggio della vita umana rispetto a qualsiasi esigenza di controllo delle frontiere.

³⁴ La reintroduzione dei controlli alle c.d. frontiere interne dell'area Schengen (quali sono i nostri confini con Francia, Svizzera, Austria, Slovenia) è ammessa dal codice frontiere UE ([regolamento n. 2016/399](#), artt. 25-30) fino a un massimo di sei mesi. Tuttavia, in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dell'area Schengen, il Consiglio può autorizzare uno o più Stati membri a mantenere i controlli per un periodo massimo di due anni.

proiezione nel tempo³⁵. Anche ove tale strada venisse perseguita con coerenza e tenacia (sia dall'Italia che dall'UE nel suo insieme), i risultati arriverebbero solo tra alcuni anni. Infine, i conflitti e le emergenze umanitarie non sempre sono prevedibili: l'endemica instabilità dell'area su cui ci affacciamo (Nord Africa, Medio Oriente) richiede che le regole ordinarie in tema di allocazione delle responsabilità per richiedenti asilo siano già formulate in maniera razionale ed equa, senza bisogno di invocare volta per volta un meccanismo correttivo *ad hoc*. In sintesi, l'azione deve essere combinata: fare pressione per un mutamento degli indirizzi di politica estera dell'UE in materia di migrazioni ed asilo, e al tempo stesso agire nel cantiere Dublino per rendere più eque e razionali le regole sulla condivisione delle responsabilità in tema di asilo.

³⁵ V. il Focus citato alla nota 1.

Calendario eventi del prossimo trimestre

Ottobre

- 2, Ungheria: referendum sul piano di riallocazione di migranti dell'UE
- 2, Colombia: referendum sull'accordo di pace con le FARC
- 3, Estonia: elezioni presidenziali
- 7, Entra in vigore l'accordo sul cambiamento climatico (COP21)
- 8, Georgia: elezioni politiche
- 9, Usa: secondo dibattito tra i candidati alle elezioni presidenziali
- 13, ONU: elezione del Segretario Generale
- 15-16, India: vertice BRICS
- 18, Usa: visita ufficiale del Presidente del Consiglio Renzi a Washington
- 19, Usa: terzo dibattito tra i candidati alle elezioni presidenziali
- 20-21, UE: Consiglio Europeo
- 23, Lituania: elezioni politiche
- 27, UE: firma del Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) UE-Canada
- 31, Spagna: limite legale per la costituzione di una maggioranza di Governo

Novembre

- 6, Bulgaria: elezioni presidenziali
- 8, Usa: elezioni presidenziali e politiche
- 20, Francia: elezioni primarie Repubblicani
- 24, UE: Consiglio UE-Ucraina
- 30, Austria: OPEC Meeting

Dicembre

- 4, Austria: elezioni presidenziali
- 11, Macedonia: elezioni parlamentari
- 14-15, Germania: Congresso CDU
- 15-16, UE: Consiglio Europeo
- 31, Romania: elezioni politiche

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo allargato

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>