

Controllo dell'immigrazione

L'Italia chiama, l'Europa risponde? La tragedia di Lampedusa

di **Bruno Nascimbene**

La tragedia di Lampedusa ripropone in termini drammatici il tema del controllo dell'immigrazione, di quella via mare in particolare. Viene in rilievo l'adeguatezza del quadro legislativo europeo, quanto a efficacia e tutela dei diritti fondamentali della persona. Ci si domanda quale sia l'effettività del principio della solidarietà fra gli Stati membri dell'Unione europea (pur formalmente previsto dal Trattato sul funzionamento della UE), ancor oggi privo di adeguati strumenti applicativi.

1. Le morti nel Mediterraneo

La tragedia di Lampedusa (3 ottobre 2013), con l'impressionante numero di morti annegati in prossimità delle coste dell'isola, ripropone in termini drammatici il tema del controllo dell'immigrazione via mare, suscitando gravi interrogativi circa le responsabilità e le modalità per evitare il ripetersi di "viaggi della speranza" che si concludono in modo fatale per gli stranieri, immigrati o richiedenti asilo, in fuga da guerre e povertà.

Dal 1998 sono migliaia (quasi ventimila secondo Fortress Europe) le persone che hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere via mare l'Italia, o più esattamente l'Europa, il nostro territorio nazionale rappresentando soltanto la frontiera di uno "spazio" che il diritto dell'Unione europea definisce "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (disciplinato dall'art. 67 ss. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

2. La collaborazione con i paesi di origine e transito dei migranti

La strategia attuata dall'Italia negli ultimi anni, fondata sulla collaborazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti, anche attraverso la conclusione di accordi *ad hoc* (tra questi il trattato italo-libico di partenariato, amicizia e cooperazione del 30 agosto 2008), ha consentito di ridurre gli arrivi, ma non ha arrestato il flusso, che anzi, soprattutto quest'anno, è ripreso in modo rilevante e preoccupante.

Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'interno, dal 1° agosto 2012 al 10 agosto 2013 sono sbarcate in Italia 24.277 persone; l'Ufficio delle Nazioni Unite per i rifugiati stima in oltre 28.000 le persone arrivate nel solo 2013. Di questi molti sono cittadini siria-

ni, con una presenza significativa di donne e minori (secondo Save the Children sarebbero oltre seimila i minori, accompagnati e non, sbarcati quest'anno, la maggior parte di età fra gli 11 e i 17 anni). Dopo una riduzione del numero degli sbarchi nel 2009 e 2010, rispettivamente con poco più di novemila e quattromila persone, nel 2011 erano stati oltre sessantamila gli stranieri giunti sulle coste italiane, in gran parte a seguito degli eventi della c.d. primavera araba. Eventi che, seppur in forma diversa, oggi si ripropongono.

3. Il controllo delle frontiere. Il ruolo di Frontex

Alla tragedia seguono le valutazioni circa le responsabilità e i rimedi possibili. All'Unione europea si rimprovera, soprattutto, di aver lasciato la gestione di un fenomeno così complesso agli Stati più esposti per ragioni geografiche (oltre all'Italia, la Spagna, la Grecia, Malta), limitandosi a un semplice coordinamento delle iniziative e azioni. Si realizzerebbe, insomma, una sorta di cooperazione intergovernativa di cui Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (istituita con il regolamento CE 2007/2004 ed operativa dalla fine del 2005), rappresenta l'espressione, e di cui il nostro Paese chiede una sostanziale modifica, mediante il conferimento di più ampi e incisivi poteri operativi. La disciplina attualmente in vigore, infatti, fa salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, marittime, terrestri e aeree. La responsabilità primaria per il controllo delle frontiere esterne rimane in capo agli Stati membri,

che devono pertanto assicurarne lo svolgimento ordinario; l'Agenzia (art. 3 del predetto regolamento nella versione modificata dal regolamento UE 1168/2011) interviene solo su richiesta di uno Stato membro o, se di propria iniziativa, in cooperazione con gli Stati membri interessati e di comune accordo con gli Stati membri "ospitanti" (quelli cioè in cui ha luogo o prende avvio un'operazione) al fine di semplificare e rendere più efficace l'applicazione delle misure della Ue relative alla gestione delle frontiere esterne, valutando, approvando e coordinando le proposte degli Stati membri. L'operazione Hermes promossa da Frontex, che si svolge tra Italia, Malta, Tunisia e Libia, non è stata, peraltro, in grado di prevenire gli eventi dell'ottobre scorso.

Compito di Frontex è sollecitare gli altri Stati a rendere disponibili risorse tecniche e personale; l'Agenzia può inoltre decidere di mettere le proprie attrezzature tecniche (assai limitate, allo stato attuale) a disposizione degli Stati membri che prendono parte alle operazioni.

I funzionari distaccati operano sotto il comando e il controllo delle autorità del Paese che "ospita" l'operazione: Frontex non svolge, dunque, compiti di polizia o di guardia di frontiera in modo autonomo.

4. Modalità di intervento di Frontex e limiti

I limiti di Frontex, invero, erano apparsi subito evidenti, al punto che, a pochi anni dalla sua creazione, si è modificato il regolamento istitutivo (con regolamento CE 863/2007) prevedendo la possibilità per uno Stato membro, che si trovi a far fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne, di chiedere all'Agenzia l'invio, per un periodo limitato, di una o più squadre di intervento rapido alle frontiere (*Rapid Border Intervention Teams*). Le preoccupazioni circa la tutela dei diritti fondamentali nello svolgimento delle attività dell'Agenzia (possibili maltrattamenti, respingimenti illegittimi) hanno trovato riconoscimento nella decisione UE 2010/252 (poi annullata dalla Corte di giustizia, sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-355/10, 5 settembre 2012, per vizi nella formazione dell'atto e sostituita da una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM[2013] 197 del 12 aprile 2013) e nel regolamento UE 1168/2011. Pur senza mutare la ricordata impostazione, che lascia il controllo delle frontiere agli Stati membri, viene complessivamente rafforzata la capacità operativa dell'Agenzia, prevedendo, tra l'altro, la creazione di squadre europee di guardie di frontiera, for-

mate da guardie di frontiera nazionali distaccate dagli Stati membri all'Agenzia (per operazioni congiunte, interventi rapidi e progetti pilota). Attività da compiere, comunque, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

5. Eurosur e l'istituzione di un corpo di guardie di frontiera

È il quadro "prevenzione e controllo" a prevalere, come emerge anche dallo studio che la Commissione europea ha inteso promuovere (marzo 2013) circa l'istituzione di un vero e proprio sistema europeo di guardie di frontiera, cui sarebbero specificamente demandati compiti di controllo delle frontiere sotto il diretto comando di Frontex.

Il Parlamento europeo ha più recentemente adottato (10 ottobre 2013) la proposta di regolamento che istituisce un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur), applicabile dal 2 dicembre per la maggioranza degli Stati, fra i quali l'Italia (per gli altri, la data è il 1° dicembre 2014).

Obiettivo del sistema Eurosur è rafforzare il controllo delle frontiere esterne, terrestri e marittime, della UE, istituendo un meccanismo che permetta alle autorità nazionali preposte alla sorveglianza delle frontiere di condividere informazioni operative, di cooperare in modo più stretto sia fra loro, sia con Frontex e con vari altri organismi europei e internazionali.

Le frontiere esterne vengono suddivise in sezioni. A ognuna è attribuito un livello di impatto sulla base di un'analisi dei rischi e del numero di episodi-incidenti che vi si verificano. In funzione del livello di impatto, i centri nazionali di coordinamento e Frontex adottano contromisure per ridurre l'incidenza sulla sezione di frontiera in questione.

Rispetto alla proposta di regolamento della Commissione, le modifiche introdotte dal Parlamento europeo precisano meglio gli obiettivi di Eurosur, al fine non solo di prevenire, individuare e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera, ma soprattutto di proteggere i diritti fondamentali, perché venga garantita la salvezza della vita dei migranti e di coloro che necessitano di protezione internazionale. Si vuole, in particolare, garantire il rispetto del principio di *non refoulement* e la tutela dei dati personali di coloro che chiedono la protezione, nei confronti dei Paesi terzi di provenienza. La tutela dei diritti fondamentali della persona assume dunque maggiore (e giustificato) rilievo.

6. Quale solidarietà tra gli Stati membri?

La grande attenzione posta nel prevenire e controllare i flussi immigratori, pur rafforzando l'operatività del sistema con l'obiettivo di evitare nuove tragedie in mare, non è soddisfacente. Gli sforzi e le iniziative, ribadite anche in occasione del Consiglio UE dei ministri di giustizia e affari interni del 7-8 ottobre e della visita a Lampedusa, il giorno successivo, della Commissaria Malmström e del Presidente della Commissione UE, Barroso, sono generiche se si considera che è in gioco la tutela di un diritto fondamentale quale il diritto alla vita.

Il controllo delle frontiere ha ancora carattere intergovernativo ovvero nazionale, malgrado le frontiere siano quelle dell'Unione. L'opposizione a che si cambino le regole, da parte di Stati non di frontiera, è ancora prevalente. Lo stesso Consiglio UE si è limitato ad uno scambio di idee in proposito, preannunciando la creazione di un gruppo di lavoro per un esame più approfondito della questione, mentre la Commissaria Malmström ha proposto l'istituzione di una più ampia operazione coordinata da Frontex con l'obiettivo di controllare il Mediterraneo (da Cipro alla Spagna) e prevenire il ripetersi di incidenti: senza tuttavia precisarne i tempi e le modalità.

Inoltre, i problemi posti dall'accoglienza e dalle relative procedure per chi chiede una forma di protezione internazionale, perché costretto a lasciare il proprio Paese, richiedono interventi organizzativi ed economici importanti, non risolti dalle pur recenti nuove norme. Si tratta della direttiva UE 2013/33, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva UE 2013/32 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, entrambe del 26 giugno 2013, ma il termine di recepimento nel diritto interno è il 20 luglio 2015, cui deve aggiungersi il c.d. regolamento Dublino III, 604/2013, sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (che si applicherà solo dall'1 gennaio 2014).

Infine, appare del tutto trascurato il rilevante principio introdotto dal Trattato di Lisbona: «il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario» (art. 80 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che dovrebbe, *rectius* deve governare le politiche dell'Unione in materia. A seguito degli avvenimenti legati alla primavera araba, la Commissione aveva adottato, alla fine del 2011, una comunicazione sul "Rafforzamento della solidarietà all'interno dell'Unione in materia di asilo. Un'agenda per una migliore ripartizione delle re-

sponsabilità e una fiducia reciproca" (COM[2011] 835 del 2 dicembre 2011), ma i meccanismi di funzionamento, malgrado i buoni propositi, rimangono di natura volontaria e, nonostante le diverse sollecitazioni della Commissione, non hanno ridotto le disparità tra Stati membri nella gestione degli arrivi e dell'accoglienza dei migranti.

Quando e come risponderà l'Europa in termini di solidarietà? Non lo domanda solo l'Italia, ma chiunque creda nel valore imprescindibile della tutela dei diritti fondamentali della persona. Se ne è reso conto non solo il Parlamento che, recentemente (23 ottobre), ha adottato una risoluzione dedicata ai "flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare riguardo ai tragici eventi di Lampedusa", richiamando, fra l'altro, la necessità di realizzare concrete forme di solidarietà e di condivisione delle responsabilità, ma anche il Consiglio europeo. Nelle conclusioni della più recente riunione (24-25 ottobre) si legge, infatti, che pur dovendo il tema "immigrazione e asilo" essere affrontato in occasione di una prossima riunione del Consiglio (dicembre 2013) e, soprattutto, nel giugno 2014, quando dovranno essere definite nuove linee-guida ovvero un nuovo programma relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vanno adottate al più presto azioni precise e determinate per prevenire la perdita di vite umane in mare sulla base del principio di solidarietà e dell'equa ripartizione di responsabilità. Principio fondamentale, prima ricordato, che deve essere effettivamente attuato, non già rimanere meramente affermato nel Trattato. Una *task force* per il Mediterraneo è stata costituita sotto la guida della Commissione, cui parteciperanno Stati membri, Agenzie europee, Servizio europeo per l'azione esterna. Il compito dovrebbe essere proprio quello di dare concreta attuazione al fondamentale principio, individuando (precisano le conclusioni del Consiglio europeo) «le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti europei». Si tratta di una prima, parziale risposta dell'Unione europea: pur lasciando insoddisfatto chi avrebbe richiesto un ben maggiore impegno, essa rappresenta un riconoscimento di carenze e inadempienze che dovrebbe segnare una svolta nella politica dell'Unione in materia di asilo e immigrazione.