



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Politiche migratorie e UE: le risoluzioni del Parlamento e l'Agenda europea *

di Gabriele Maestri **

1. Premessa di inquadramento

Il ruolo dell'Unione europea nella risposta alle questioni e ai problemi che i flussi migratori pongono, investendo i paesi che ne sono parte, è da molti mesi uno degli elementi di maggiore dibattito all'interno delle istituzioni europee, tra gli Stati e, ovviamente, al loro interno, con sensibili ricadute sul piano politico.

Sono soprattutto i Paesi più esposti agli arrivi dei migranti nell'area mediterranea (Italia certamente, ma anche Grecia) a invocare un inter-

* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN 2010-2011 Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni).

** Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, ora dottorando in Scienze politiche – Studi di genere presso l'Università degli Studi Roma Tre.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

vento concreto delle istituzioni europee perché il soccorso e l'accoglienza di queste persone, nonché le pratiche legate al loro arrivo (che siano relative al loro *status* di "irregolari" o, magari, di richiedenti asilo) non siano considerate – dalle istituzioni stesse e dagli altri Stati parte dell'Unione – come una questione che concerne soltanto quei Paesi, ma l'intera Europa, vista come *unum* e non come somma di entità distinte¹.

Da questo punto di vista, volendo richiamare in poche righe (e solo a scopo introduttivo) l'atteggiamento dell'Europa nei confronti dei fenomeni migratori, dopo una lunga fase in cui tali questioni non hanno fatto parte delle politiche delle Comunità europee, seguita a un successivo periodo – essenzialmente dopo il Trattato di Amsterdam del 1997 e il Consiglio di Tampere del 1999 – di sviluppo di prime politiche in tema di migrazioni (Teodorescu 2013, 2-5; Scuto 2012, 71-85 e 90-97, Benedetti 2010, 101 ss.), le istituzioni hanno cercato di dare risposte più appropriate, anche in virtù del nuovo quadro delineato dal Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – nel quale le competenze in tema di migrazioni sono ricondotte al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), rubricato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», un'etichetta che in sé cerca di far coesistere e bilanciare – pur tra molte, inevitabili difficoltà – i diritti fondamentali e incompressibili di chi arriva in un determinato luogo e quelli di chi vive lì da tempo e ha buon titolo per attender-

¹ A titolo solo esemplificativo delle istanze in questo senso, v. le dichiarazioni del ministro dell'interno Angelino Alfano in Conti (2014), quando afferma: «L'immigrazione illegale, ma anche e soprattutto la fuga da guerre e persecuzioni, che hanno come teatro il Mediterraneo, non sono una questione italiana: i migranti vogliono andare in Europa».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

si che la sua sicurezza personale – e quella dei gruppi sociali di cui è parte – non sia messa a repentaglio (Scuto 2012, 85-90; Nascimbene 2011; Adinolfi 2011; Calafà 2011; Gestri 2010, 59 ss.; Favilli 2010).

Nel contesto richiamato si colloca il *Programma di Stoccolma* adottato dal Consiglio europeo (2010): esso si propone proprio di affrontare la sfida di «garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, garantendo allo stesso tempo la sicurezza in Europa» (Consiglio europeo 2010, 4). A ciò dovrebbero contribuire, tra l'altro, l'elaborazione e la messa in atto di politiche di controllo e di contrasto dell'immigrazione irregolare e clandestina, il miglioramento della collaborazione con i Paesi terzi (di provenienza e di transito dei migranti), l'obiettivo di arrivare a un sistema di asilo comune (obiettivo solo parzialmente raggiunto: Del Guercio 2014, Morgese 2013, Adinolfi 2010)². Soprattutto però – novità di rilievo – si fissa come punto irrinunciabile la messa in pratica del principio di solidarietà fra Stati membri ex art. 67, par. 2, il quale dovrebbe portare ad «analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri» (Consiglio europeo 2010, 32): ciò si potrebbe facilmente tradurre in una prima idea di redistribuzione dei migranti sul territorio europeo, ovviamente su base volontaria.

Come è facile immaginare, peraltro, il *Programma* – per quanto autorevole – è soprattutto un documento teorico, che ha bisogno di essere attuato sul piano pratico dagli organi e dai soggetti che siano investiti di poteri idonei e – punto non meno importante – dotati di adeguata volon-

² Prima ancora, *in itinere*, v. Bertozzi (2007).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

tà. Proprio la volontà, più che nelle istituzioni europee, dev'essere presente (mentre, purtroppo, spesso manca) nei governanti dei singoli Stati: ciò fa sì che spesso l'azione dell'Europa sia tardiva o insufficiente, poiché non in grado di fare compiutamente fronte ai problemi esistenti.

Se questo è il quadro, non promettente, diventa allora importante cogliere i segnali positivi, anche solo sul piano propositivo, all'interno dell'Unione europea: a ben guardare, infatti, non mancano prese di posizione, in particolare del Parlamento e della Commissione, non a caso da parte delle due istituzioni che generalmente sono maggiormente in grado di "pensare" in una dimensione globale. Ci si riferisce, in particolare, ad alcune Risoluzioni del Parlamento, nonché all'*Agenda europea sulla migrazione* (Commissione Europea 2015), con cui l'Europa cerca di tracciare un percorso che consideri i fenomeni migratori nel loro complesso, programmando azioni idonee ad affrontare le criticità e a valorizzare gli aspetti positivi dei flussi di migranti.

Nelle prossime pagine si cercherà di analizzare quei documenti, valutandone l'importanza e l'effettivo potenziale: l'auspicio è che possano contribuire il più possibile a una presa di coscienza collettiva delle criticità connesse ai fenomeni migratori, cui però possa far seguito un'adeguata azione "concreta", per non lasciare che l'Europa agli occhi di parte dei suoi cittadini sembri, di nuovo, ancora più lontana.

2. Le risoluzioni del Parlamento europeo sul tema delle migrazioni

Come si diceva prima, vale la pena analizzare innanzitutto le Risoluzioni che il Parlamento europeo ha adottato negli ultimi mesi, per quanto



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

riguarda il tema delle migrazioni, nel tentativo di svolgere un'attività propositiva e "propulsiva" (oltre che monitoria) innanzitutto nei confronti della Commissione e del Consiglio, come pure degli Stati membri. A monte ci sono state proposte di risoluzione formulate a norma del Regolamento del Parlamento europeo, a seguito di dichiarazioni del Consiglio, della Commissione o del Consiglio europeo (art. 123, paragrafo 2 ss., cui corrispondeva nella precedente legislatura l'art. 110, paragrafo 2 ss.) o di interrogazioni rivolte al Consiglio o alla Commissione (art. 128, paragrafo 5).

È vero che le Risoluzioni dell'istituzione parlamentare europea sono qualificabili come fonti di *soft law*, avendo mero valore di raccomandazione o di invito – non vincolante – verso il Consiglio, la Commissione o i governi dei Paesi membri. Esse, però, si possono ugualmente considerare come un segno della consapevolezza di un problema o di una necessità di intervento, senza il quale sarebbe difficile anche solo immaginare una successiva azione delle istituzioni dotate di effettivo potere.

Certamente l'adozione del citato *Programma di Stoccolma* ha facilitato quel tipo di azione da parte del Parlamento europeo, dal momento che lo stesso Consiglio europeo (2010, 4) «accoglie con favore il ruolo potenziato del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona»; più nello specifico, l'istituzione parlamentare, unitamente al Consiglio e alla Commissione, è stata invitata «a incoraggiare la partecipazione volontaria degli Stati membri al regime comune di ricollocazione dell'Unione e ad aumentare il numero totale di rifugiati ricollocati, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro» (Consiglio europeo 2010, 33). Non stupisce, dunque, che il Parlamento abbia cercato e stia cercando di



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

svolgere un compito di *suasion* che riguarda l'intero fenomeno migratorio, con particolare riguardo a quanto segnalato dal Consiglio europeo.

Si può dire che il Parlamento europeo abbia manifestato un interesse approfondito per il tema delle migrazioni e per i flussi dei rifugiati a partire dall'autunno del 2013, in conseguenza di due situazioni. Da una parte, la guerra civile in Siria – iniziata nel 2011 – aveva progressivamente fatto aumentare il numero di rifugiati che avevano chiesto asilo nei paesi limitrofi e aveva irrobustito in modo significativo il flusso di rifugiati diretto verso i Paesi europei. Dall'altra, è datato 3 ottobre 2013 il naufragio di oltre 500 persone vicino all'isola di Lampedusa, con 366 vittime e una ventina di dispersi, forse la tragedia più grave avvenuta nel Mar Mediterraneo, ma purtroppo soltanto uno degli eventi drammatici che insieme hanno presentato un "conto" di vite salate nel corso degli anni, al punto da rendere necessario un intervento delle istituzioni europee per tentare di chiarire competenze e responsabilità dei vari soggetti coinvolti, nonché per invitare ad azioni più efficaci ed efficienti, ispirate alla collaborazione (Nascimbene 2013; Palmisano 2013).

Da queste premesse sono nate la *Risoluzione del 9 ottobre 2013 sulle misure adottate dall'Ue e dagli Stati membri per affrontare il flusso di rifugiati a seguito del conflitto in Siria – 2013/2837(RSP)* e la di poco successiva *Risoluzione del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa – 2013/2827(RSP)*. Con il primo documento³, partendo dall'alto (e crescente) numero di rifugiati e

³ Frutto della proposta presentata, a norma dell'art. 110, par. 2 dell'allora vigente Regolamento interno, da un gruppo di eurodeputati a nome della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

sfollati nei paesi vicini alla Siria, nonché di richieste di asilo presentate da rifugiati siriani nel territorio dell'Ue (specie in Germania e in Svezia)⁴, il Parlamento ha preso atto del «persistere di lacune quanto alla protezione dei siriani all'interno dell'Ue», cogliendo l'occasione per mettere alla prova il "rinnovato" sistema europeo comune di asilo (CEAS). Così, se veniva espressa preoccupazione per il crescente numero di siriani che prendevano – a loro rischio – la via del mare verso l'Europa, si valutavano positivamente gli stanziamenti dell'Ue e dei suoi stati in aiuto dei siriani (invitando a continuare nel sostegno economico e auspicando un controllo sulla distribuzione di quei finanziamenti).

Sul piano dell'azione concreta, la Risoluzione – oltre a un generico invito a sostenere anche i Paesi confinanti con la Siria e una richiesta all'Ue affinché convochi una conferenza umanitaria sulla crisi dei rifugiati siriani – «incoraggia[va]» gli Stati membri «a sopperire alle necessità impellenti attraverso il reinsediamento, associato alle quote nazionali esistenti, e l'ammissione per motivi umanitari». Non bastava ribadire i principi di *non-refoulement* (valido a livello internazionale ed europeo), di obbligo di soccorso in mare e di divieto di «detenzione abusiva e prolungata» dei migranti: bisognava ribadire la necessità di non rimpatriare i cittadini siriani (cosa che era chiara per gli Stati membri), ma soprattutto «adottare un approccio più coerente» (vagliando «tutte le attuali norme e procedure dell'Ue volte ad assicurare un ingresso sicuro nell'Unio-

⁴ Va segnalato che il Parlamento europeo si era espresso almeno altre quattro volte sulla Siria, in particolare con la Risoluzione del 16 febbraio 2012 - 2012/2543(RSP), del 13 settembre 2012 - 2012/2788(RSP), quella del 23 maggio 2013 - 2013/2611(RSP) (sulla situazione dei rifugiati siriani nei paesi vicini), quella del 12 settembre 2013 - 2013/2819(RSP).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

ne al fine di ammettere temporaneamente i siriani in fuga» e provvedendo alla pianificazione di emergenza, pure applicando la direttiva sulla protezione temporanea se necessario) e «dimostrare maggiore solidarietà nei confronti degli Stati membri sottoposti a particolare pressione».

Se questa Risoluzione è riferita a una situazione in cui è evidente che le persone che cercano di entrare negli Stati europei sono nella condizione di chiedere lo *status* di rifugiato, il secondo documento tra quelli citati⁵ – pur non escludendo riferimenti a quella situazione – scaturisce da un episodio cui è molto più facile legare la figura del “migrante economico”. Questi non può aspirare automaticamente all’accoglimento di una propria domanda di asilo (in mancanza dei requisiti che consentano di far scattare la protezione internazionale): sono ancora più significative le riflessioni e gli inviti del Parlamento europeo alle altre istituzioni Ue e agli Stati membri, poiché si sono focalizzati sull’atteggiamento da avere nei confronti di soggetti certamente meno garantiti rispetto ai potenziali rifugiati, poiché inquadrabili nella cd. immigrazione “irregolare”.

La Risoluzione “post Lampedusa”, infatti, tra i “considerando” ha subito messo in luce l’importanza del soccorso in mare (specie rispettando gli obblighi di diritto internazionale)⁶ e del principio di solidarietà

⁵ Il testo è frutto del concorso di cinque proposte di risoluzione, presentate – a norma dell’art. 110, par. 2 dell’allora vigente Regolamento – dai gruppi Socialisti e democratici, Verdi/Ale, Gue, Efd (Europa della libertà e della democrazia) e Alde, datate 16 ottobre 2013.

⁶ Ciò senza però negare l’esistenza – in Europa – di «scarsa chiarezza» circa la ripartizione della responsabilità (tra Stati ed enti coinvolti) nella prestazione di assistenza alle imbarcazioni e la responsabilità del coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

e di equa ripartizione della responsabilità (art. 80 TFUE), ma ha fatto emergere pure la consapevolezza che «i responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani sfruttano la migrazione irregolare» e che il contrasto alle reti criminali è «una sfida per l'UE» e non certo solo negli anni più recenti (cfr. Carella 2015; Triandafyllidou e Maroukis 2012; Carta 2008 e 2010; Palmisano 2004). Nella stessa premessa, poi, ha assunto un peso importante il riferimento al ruolo dei Paesi (e in particolare dell'Italia, con la citazione dell'operazione *Mare Nostrum*) che maggiormente erano stati oggetti della pressione migratoria e si erano fatti carico del soccorso e dell'accoglienza di un numero considerevole di migranti.

Su queste basi, la tragedia di Lampedusa è stata individuata come *turning point* (e, se si vuole, come “punto di non ritorno”) in ambito migratorio, a patto di «adottare un approccio coordinato basato sulla solidarietà e sulla responsabilità e sostenuto da strumenti comuni»: ciò si è tradotto, *in primis*, nell'invito – per l'Unione e gli Stati – a prestare assistenza ai sopravvissuti, nonché a impegnarsi «a garantire i diritti fondamentali universali dei migranti» (tutti, al di là della loro posizione in termini di protezione internazionale), riconoscendo pure l'impegno degli abitanti di Malta e Italia, oltre che di organizzazioni non governative.

Per arrivare a tale svolta, il Parlamento aveva chiesto, per esempio, di attuare l'idea della Commissione di istituire una *task force* sui flussi migratori nel Mediterraneo⁷, ma anche di aumentare le risorse destinate

⁷ Essa, per il Parlamento, doveva affiancare una componente politica e una operativa (e doveva parteciparvi lo stesso organo parlamentare) e costituire «un primo passo verso un approccio più ambizioso».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e a FRONTEX, ossia l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne⁸, unico mezzo reale per poter sviluppare l'approccio «coordinato» richiesto (e soprattutto necessario), anche se l'invito in questo caso riguardava soprattutto gli Stati membri, che avrebbero dovuto «intensificare la cooperazione pratica con EASO e FRONTEX, anche tramite aiuti in natura (personale distaccato, sostegno materiale ecc.)». Era stato di nuovo forte, poi, il monito sulla «condivisione delle responsabilità in materia di asilo»: il Parlamento aveva infatti richiamato la necessità di ridurre – attraverso un «meccanismo fondato su criteri oggettivi» – «la pressione a carico degli Stati membri che accolgono un numero più elevato [...] di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale», ponendo in evidenza che tra le «forme più concrete di solidarietà e condivisione delle responsabilità» si può considerare proprio la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo.

Di certo, non tutti i migranti possono essere beneficiari di protezione internazionale, ma comunque – a monte – devono poter essere destinatari allo stesso modo di efficaci misure di soccorso e assistenza (nel rispetto delle norme internazionali sui diritti umani e sul diritto del mare)⁹ e la loro prestazione dev'essere prioritaria; con riferimento alle ri-

⁸ Sul ruolo di FRONTEX, v. ad esempio Trevisanut (2012, 289 ss. e 2008), Salamone (2011, 203 ss.), Carrera (2007). Di una chiara mutazione in senso "securitario", dopo un primo approccio di tipo solidaristico, parla Wiermans (2012); v. anche Vitiello (2013) e Cherubini (2013)

⁹ Il punto n. 19 ricorda che «gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di venire in aiuto dei migranti in mare». Nella Risoluzione si invitano pure Unione e Stati a valutare l'individuazione di luoghi sicuri per lo sbarco dei rifugiati e dei migranti soccorsi in mare, così



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

chieste di protezione internazionale, si riconosce la necessità (e si invita ad attivarsi per questo) di un accesso «a procedure di asilo eque ed efficienti, sulla base del presupposto secondo cui uno sbarco non comporta necessariamente l'attribuzione della responsabilità al solo Stato nel cui territorio sono state sbarcate le persone soccorse in mare».

È evidente che un'affermazione simile non poteva non essere il presupposto per la messa in discussione – almeno parziale – del cd. “sistema di Dublino”, su cui si era intervenuti da poco con l’emanazione, da parte del Consiglio e dello stesso Parlamento con procedura ordinaria, del Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. “Dublino-ter”)¹⁰: in base ad esso – *ex art. 13* – si riconosce come unico Stato membro dell’Unione competente sulla domanda di protezione internazionale il primo in cui il richiedente asilo sia entrato illegalmente (ed è così per i primi dodici mesi dopo la data di attraversamento della frontiera)¹¹. Uno Stato che di frequente è quello in cui gli organizzatori dei “viaggi” illegali hanno deciso di far terminare il percorso (o in cui il viaggio si è forzatamente concluso, per un naufragio o

come si dovrebbe garantire che tutto il personale degli Stati membri che partecipa all’attività di guardia delle frontiere europee (con il personale di FRONTEX) siano adeguatamente formate sul diritto dell’Unione e internazionale, compresi i diritti fondamentali.

¹⁰ Sul nuovo quadro normativo, v. ad esempio Macrillò (2014), Mole (2013), Pappalardo (2014 e 2013), Corcione (2013), Feraci (2013).

¹¹ Sul vigente sistema, dovuto al Regolamento (CE) n. 343/2003 (cd. “Dublino-bis”) v. Morandi (2005), Dubolino (2004). Su criticità e contenziosi relativi a quelle norme (specialmente a proposito della “clausola di sovranità”, della nozione di “Stato sicuro” e del rispetto di diritti fondamentali, v. Corcione (2013), Grasso (2012 a e b), Morgese (2012), Cellamare (2012), Magi (2011), Marchegiani (2010 e 2011), Filzwieser (2006). Sul rischio di pratiche di *asylum shopping*, v. soprattutto Ciervo (2013).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

per l'intervento delle forze dell'ordine) e quasi mai coincide con il Paese in cui i migranti vorrebbero arrivare o restare (Feraci 2013, 6-7).

In effetti la Risoluzione 2013/2827(RSP) indicava alcune soluzioni alternative, la cui praticabilità però è limitata¹²; per il Parlamento resta fondamentale favorire il più possibile l'ingresso regolare nel territorio UE¹³ e punire severamente i fiancheggiatori dell'immigrazione illegale, pratica ben più esposta alla pratica dello *smuggling* e al rischio di perdere la vita¹⁴.

¹² Gli Stati in particolare sono stati chiamati a valutare l'applicazione dell'art. 15 del regolamento (UE) n. 604/2013 per consentire il ricongiungimento dei familiari in senso ampio, nonché a valutare, se del caso, l'applicazione dell'art. 3, par. 2 (per cui, se lo Stato membro competente «non può essere designato sulla base dei criteri enumerati» nel regolamento, è competente il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, e non quello di primo ingresso; di più, qualora lo Stato destinatario della richiesta di asilo individui come competente uno Stato le cui procedure di asilo e condizioni di accoglienza siano carenti al punto da sfociare in trattamenti inumani o degradanti, lo Stato che ha avviato le procedure prosegue l'esame per verificare se altri Stati membri possano essere competenti; lo stesso Stato che ha avviato la procedura diventa invece competente nel caso in cui sia impossibile trasferire il richiedente asilo nel paese cui toccherebbe invece espletare le pratiche) qualora i richiedenti asilo rischino «di non poter fruire dei loro diritti in uno Stato membro che non è in grado di onorare i propri obblighi».

¹³ Per questo, al punto n. 24, l'Unione era esortata a «elaborare una strategia più ampia, soprattutto per il Mediterraneo, che ponga la migrazione dei lavoratori nel contesto dello sviluppo sociale, economico e politico dei paesi del vicinato»; al punto n. 27, poi, si rimarcava l'importanza di una collaborazione tra Unione e paesi terzi, di transito (anche finanziandone le strutture di polizia e la formazione) e di origine dei migranti (offrendo assistenza umanitaria, finanziaria e politica).

¹⁴ Il Parlamento europeo, tuttavia, ha sentito il bisogno di invitare l'Unione e gli Stati membri «a modificare o a rivedere eventuali normative che infliggono sanzioni a coloro che prestano assistenza ai migranti in pericolo in mare» e di chiedere alla Commissione di rivedere la direttiva 2002/90/CE del Consiglio sulle sanzioni per il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, «al fine di chiarire che la prestazione di



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

In chiave emergenziale, tuttavia, si ribadiva l'invito rivolto agli Stati a «sopperire alle necessità impellenti attraverso il reinsediamento, in aggiunta alle quote nazionali esistenti, e l'ammissione per motivi umanitari».

A distanza di oltre un anno dal documento ora analizzato, il Parlamento europeo è tornato sulla gestione dei flussi migratori (in generale, non solo relativamente alle richieste d'asilo) e lo ha fatto per due volte in tempi ravvicinati. Viene per prima in considerazione la *Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni – 2014/2907(RSP)*¹⁵, che cita entrambe le Risoluzioni considerate, come parte integrante del “visto” che apre il testo.

Alla base, anche stavolta, c'erano l'ininterrotta “scia della morte” che nel Mediterraneo ha causato oltre 3mila morti nei primi nove mesi del 2014 e i crimini delle organizzazioni che gestiscono il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. A rendere urgente una presa di posizione del Parlamento, tuttavia, era pure la decisione italiana di interrompere *Mare Nostrum* – operazione efficace sul piano del soccorso, ma dispendiosa –

assistenza umanitaria ai migranti che si trovano in pericolo in mare va considerata positivamente e non costituisce in alcun modo un'azione sanzionabile». Ciò a causa dei noti fatti di cronaca, per cui alcuni pescherecci non avevano prestato immediato soccorso ai migranti naufragati al largo di Lampedusa per il timore – non fondato, in base ai precedenti – di subire l'incriminazione per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

¹⁵ La proposta è stata presentata – ex art. 128, par. 5 (testo vigente del Regolamento interno al Parlamento) – dal deputato europeo Claude Moraes a nome della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Essa faceva seguito alle due interrogazioni alla Commissione a risposta orale presentate dallo stesso Moraes e datate 5 novembre 2014, cui è seguita una discussione in aula, il 25 novembre 2014, proprio sulla situazione del Mediterraneo e sulla necessità di un approccio unitario alle migrazioni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

(De Vittor 2014) senza che la successiva iniziativa di FRONTEX, ossia *Triton*, desse adeguate garanzie circa l'apporto futuro degli Stati membri.

Su queste basi, richiamata l'importanza di «sviluppare un approccio globale alle migrazioni»¹⁶ – ossia che tenga conto della varia provenienza dei migranti (non solo dai paesi mediterranei e dall'Africa), cerchi di stabilire rapporti di collaborazione allo sviluppo e partenariato con gli Stati di origine e di transito e valuti pure l'impatto culturale e sociale del fenomeno, oltre che quello economico¹⁷ – ci si concentra subito sugli articoli che il TFUE dedica alle migrazioni e alle richieste di asilo, in particolare il 78 (politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, con la possibilità per il Consiglio di adottare, su proposta della Commissione, misure temporanee a beneficio degli Stati membri oggetto di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi), il 79 (politica comune di immigrazione per una gestione efficace dei flussi,

¹⁶ In realtà l'espressione è in uso almeno dal 2011, anno in cui (il 18 novembre) la Commissione ha presentato la propria Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità* – COM(2011) 743; in realtà, già il 30 novembre 2005 la Commissione aveva presentato una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio intitolata *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court* – COM(2005) 621 e già lì si parla della migrazione come fenomeno globale e che pertanto merita un approccio globale.

¹⁷ È il caso di segnalare che, per l'eurodeputata Cécile Kashetu Kyenge, per approccio globale o «olistico» si deve intendere un approccio che esca da logiche settoriali ed emergenziali, affrontando il fenomeno migratorio nel suo complesso, in condivisione tra i vari ambiti di competenza (definizione tratta dalla conferenza stampa tenutasi al Parlamento europeo a Bruxelles, il 14 aprile 2015, il cui filmato è visibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=8YaSrwTjiqA>).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

l'equo trattamento degli stranieri e la prevenzione/lotta all'immigrazione illegale e alla tratta) e soprattutto l'80, che ribadisce per le fattispecie contemplate dai due articoli precedenti il valore del «principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario». Ciò deve valere in particolare «nei confronti degli Stati membri che accolgono il maggior numero di rifugiati e richiedenti asilo in termini assoluti o relativi».

Si mette in luce la necessità di destinare più risorse (da parte dell'Unione e degli Stati) alle attività di ricerca e soccorso dei migranti in mare, come pure alle operazioni di FRONTEX ed EASO, di punire severamente (da parte degli Stati) la tratta di esseri umani e il traffico di migranti¹⁸; si insiste sulla «assistenza umanitaria, finanziaria e politica» da fornire ai Paesi terzi, specie quelli mediterranei, pur in una logica di esame della stessa (e con la pretesa che quegli stessi Stati rispettino il diritto internazionale e i diritti umani).

Sul piano del sistema europeo di asilo, si sa di dover agire su più fronti, nell'ottica – tra l'altro – della razionalizzazione delle risorse (con revisione delle spese fatte)¹⁹: ciò dovrebbe richiedere un «trattamento rapido delle

¹⁸ Accompagnando a ciò campagne di informazione e sensibilizzazione sul tema.

¹⁹ Si noti pure che al punto n. 11 nella Risoluzione si manifesta la «preoccupazione circa le modalità con cui assicurare l'efficace attuazione del sistema europeo comune di asilo – incluso, ove necessario e se richiesto, l'avvio del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (articolo 33 del regolamento (UE) n. 604/2013) o mediante procedure di infrazione in caso di scorretta applicazione della legislazione dell'UE – e le modalità con cui garantire norme comuni efficaci in materia di accoglienza, procedure e qualifiche in tutta l'UE, proteggendo i soggetti più vulnerabili e incoraggiando l'inclusione sociale dei rifugiati».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

domande, in collaborazione con i paesi terzi di transito e di origine» e, soprattutto, il rimpatrio – forse per la prima volta espresso in modo netto – dei migranti privi dei requisiti per ottenere protezione nell’UE (pur nel rispetto dei diritti dei migranti), così che i mezzi stanziati possano vedere «un utilizzo ottimale» per chi davvero necessita di protezione.

Tale Risoluzione, a ben guardare, si colloca nel solco delle precedenti, mantiene sempre molta attenzione per la tutela dei diritti dei migranti (come conferma la presenza, nei “visti” del documento, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 e, quanto al tema dei rifugiati, la Convenzione di Ginevra del 1951 e i protocolli aggiuntivi). C’è la consapevolezza della difficoltà di sostenere il sistema di asilo così com’è, anche dal punto di vista burocratico e delle risorse, così si accetta l’idea che il rimpatrio di chi non ha le condizioni per chiedere la protezione – pur apparendo una diminuzione di garanzie – consenta di amministrare meglio i mezzi disponibili per i rifugiati; il Parlamento, in ogni caso, mostra di sapere (e, visto il voto finale, di condividere tale soluzione) che si potrebbe rendere più sostenibile il sistema, specie per gli Stati sottoposti a maggiore pressione migratoria, mediante la redistribuzione dei rifugiati in base a criteri di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità. Principi che, evidentemente, fino a quel momento il Parlamento deve aver avvertito come inattuati (Apostoli 2014, 12 ss.; Gemelli 2014).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Come è noto, però, la situazione delle vittime migranti non è migliorata: i flussi non si sono certo interrotti e altri naufragi si sono verificati²⁰. Il Parlamento europeo ha dunque sentito il bisogno di intervenire di nuovo sulla materia, pur se in modo non vincolante: poco dopo la riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 sull'emergenza profughi nel Mediterraneo (De Vittor 2015), il 29 aprile l'assemblea ha approvato la *Risoluzione sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo – 2015/2660(RSP)*²¹.

Partendo dai numeri dell'emergenza migratoria nel Mediterraneo (che non accennano a diminuire, mentre le risorse a disposizione di *Triton* sono tre volte minori rispetto a quelle di *Mare Nostrum*), il Parlamento europeo rileva che la più parte di coloro che tentano di attraversare il mare «è in fuga da conflitti o persecuzioni in Siria, Iraq, Eritrea, Somalia e Libia» (sapendo che quelle zone sono particolarmente instabili, specie se si considera la vicenda in evoluzione dell'IS, e questo non può che accrescere enormemente il numero di migranti che potrebbero mettersi in viaggio verso l'Europa) e ribadisce lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina da parte di chi pratica e gestisce per il proprio tornaconto il

²⁰ Le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) parlavano a fine aprile di oltre 1500 vittime nelle traversate del mar Mediterraneo dall'inizio del 2015; in ogni caso, a fine aprile sarebbero stati quasi 24mila i migranti sbarcati in Italia dall'inizio dell'anno (circa 10mila solo quelli salvati dalle navi italiane tra il 10 e il 16 aprile) e quasi 10.500 quelli salvati dalla guardia costiera greca nei primi tre mesi del 2015.

²¹ Il cui testo è frutto di una "mediazione" (che ha dato luogo a una proposta comune) tra quattro proposte presentate *ex art.* 123, parr. 2 e 4 del Regolamento interno del Parlamento, rispettivamente dai gruppi Ppe, Verdi/Ale, Alde, Socialisti e Democratici.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

traffico di migranti e la tratta di esseri umani (soggetti definiti come «una seria minaccia per l'Unione europea e gli Stati membri»)²².

Oltre alla più volte richiesta cooperazione di UE e Stati membri per evitare nuove vittime in mare (e per identificare quelle già presenti), continuando a sostenere e aumentando i mezzi a disposizione per le operazioni di ricerca e soccorso, nonché delle varie attività di FRONTEX²³ e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, la Risoluzione pone l'accento sulla necessità – inderogabile, si sarebbe tentati di dire – di mettere in pratica l'art. 80 TFUE, dunque i già ricordati principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, specie verso gli Stati membri «che accolgono il maggior numero di profughi e richiedenti asilo in termini assoluti o relativi».

²² La stessa Risoluzione parla di profitti delle attività criminali di *smuggling* di 20 miliardi di Euro l'anno e segnala che, secondo Europol (che a marzo ha istituito il *team* operativo comune "Mare" per il contrasto di quei fenomeni) i gruppi criminali che favoriscono il trasporto di migranti irregolari nel Mediterraneo sono legati al traffico di esseri umani, droga e armi da fuoco, come pure al terrorismo.

²³ In questo senso, viene accolto l'impegno assunto del Consiglio europeo a rafforzare l'operazione *Triton*, ma si chiede all'UE di dare un mandato chiaro alla missione (ampliandone l'ambito di intervento e il mandato per le operazioni di ricerca e soccorso); a dimostrare però la diversa efficacia di *Triton* rispetto a *Mare Nostrum* (e, forse, anche una certa diffidenza sul fatto che possa cambiare volto) vale la richiesta del Parlamento affinché «sia messa a punto un'operazione umanitaria europea di ricerca, solida e permanente [...] operativa in alto mare e alla quale contribuiscano tutti gli Stati membri sia con risorse finanziarie che con attrezzature e mezzi».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Non basta più migliorare l'esame delle domande d'asilo²⁴ o sollecitare il rilascio di visti umanitari (applicando la clausola di solidarietà in caso di afflusso massiccio e improvviso di sfollati)²⁵ e nemmeno incentivare il più possibile le politiche di rimpatrio volontario (senza far venire meno la tutela dei diritti dei migranti e «l'accesso sicuro e legale» al sistema di asilo UE, che peraltro dev'essere ancora recepito e pienamente attuato da tutti gli Stati membri). Certamente occorre che l'Unione agisca sulle «cause profonde della migrazione», rafforzando la cooperazione con i paesi del Medio Oriente e dell'Africa per «promuovere la democrazia, le libertà e i diritti fondamentali, la sicurezza e la prosperità» (punto n. 13)²⁶, e che gli Stati – membri e terzi – sanzionino severamente il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, collaborando tra l'altro, con Europol, FRONTEX, EASO ed Eurojust (punti nn. 14 e 15).

Questa volta ci si rende conto che occorrono misure immediate e che rispettino in pieno l'ideale solidaristico che era nella mente di chi aveva plasmato il disegno di un'Europa unita. Con un linguaggio chiaro e difficile da equivocare, il Parlamento europeo «chiede agli Stati membri, in particolare a quelli che non hanno ancora contribuito per niente, di potenziare i loro contributi a favore dei programmi di reinsediamento esi-

²⁴ Ad esempio accogliendo l'idea del Consiglio europeo di un esame congiunto delle domande con il sostegno delle squadre EASO (del quale la Commissione dovrebbe estendere il mandato).

²⁵ La Risoluzione suggerisce al Consiglio di applicare la direttiva del 2001 sulla protezione temporanea oppure l'art. 78, par. 3 TFUE.

²⁶ Unitamente al punto n. 16, in base al quale «le cause alla base della violenza e del sottosviluppo vanno affrontate nei paesi di origine».



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

stenti» (punto n. 8) e, soprattutto, «invita la Commissione a fissare una quota vincolante per la ripartizione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri» (punto n. 9), lamentando pure la «mancanza di impegno da parte del Consiglio europeo a istituire un meccanismo di solidarietà a livello dell'UE credibile e vincolante» (punto n. 11).

Non possono esserci dubbi sulla presa di coscienza, da parte dell'istituzione di diretta emanazione dei cittadini europei, della necessità di ripartire gli sforzi da mettere in campo, per lo meno per quanto riguarda la (re)distribuzione dei soggetti che hanno richiesto lo *status* di rifugiato: per lo meno sul piano "teorico" e "ideale", risulta chiaro alla più parte dei rappresentanti – le quattro proposte riunite in testo comune, tra l'altro, erano espressione dei due maggiori gruppi dell'assemblea (Ppe e S&D) e di altri due gruppi di rilievo (Alde e Verdi/Ale) – che è diventato impensabile lasciare che l'arrivo dei rifugiati pesi essenzialmente sui Paesi di (primo) sbarco, come se fosse una questione "loro" e non dell'intera Europa.

3. L'Agenda Europea sulla migrazione: un cammino necessario, ma ricco di ostacoli

L'ultima Risoluzione analizzata si chiudeva con l'invito alla Commissione perché sviluppasse e presentasse «un'agenda europea ambiziosa in materia di migrazione, che tenga conto di tutti gli aspetti del fenomeno». Poteva essere quella la sede giusta, nell'ottica del più volte invocato approccio globale (o, come si leggeva nei primi casi, olistico) alla migrazione, per inserire il punto della ripartizione vincolante dei richiedenti asi-



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

lo, dando finalmente attuazione al principio di solidarietà *ex art. 80* TFUE.

In effetti – mentre la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) sta svolgendo il compito affidatole dall'assemblea con la Risoluzione 2014/2907(RSP), ossia «valutare le varie politiche interessate utilizzando risorse aggiuntive, quali risorse per condurre audizioni e inviare delegazioni *ad hoc*, nonché di elaborare una serie di raccomandazioni e di presentare una relazione di iniziativa strategica in Aula entro la fine del 2015»²⁷ – la Commissione europea guida-

²⁷ Il 26 febbraio presso la Commissione LIBE ha preso avvio il procedimento del Rapporto di iniziativa strategico sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni (*Situation in the Mediterranean and need for a holistic EU approach to migration*). Sono state nominate come relatrici Roberta Metsola (Ppe) e Cécile Kashetu Kyenge (S&D). Il lavoro sarà concluso entro l'anno, ma il 14 aprile c'è stata una prima discussione in commissione (con l'intervento del commissario Dimitris Avramopoulos), in cui si sono delineati gli otto punti lungo i quali si snoderà il rapporto: 1) il rispetto della persona e dei suoi diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda i migranti irregolari costretti alle pericolose traversate del mare e al loro trattamento in fase di soccorso e identificazione; 2) Più solidarietà coi paesi maggiormente sotto pressione per i flussi migratori (Italia e Grecia ma anche Malta, la Bulgaria e la Spagna) e una più equa ripartizione delle responsabilità fra i ventotto Stati membri; 3) Migliorare le capacità di soccorso e salvataggio in mare e pensare a operazioni di *search and rescue* a coordinamento europeo; 4) Lottare contro i trafficanti di migranti e contro le organizzazioni criminali che alimentano e si nutrono di questi traffici; 5) Andare verso un vero ed effettivo sistema europeo comune di asilo e pensare alla possibilità di visti umanitari nei paesi di origine e di transito dei migranti, nonché tutte le proposte e progetti pilota che da più parti sono stati elaborati in questi mesi; 6) L'apertura di canali legali per l'immigrazione verso l'Europa; 7) Migliorare le politiche di *resettlement* o reinsediamento dei migranti che arrivano nell'UE, ma anche le politiche di rimpatrio delle persone che non hanno diritto alla protezione internazionale; 8) Una migliore cooperazione coi paesi terzi, non solo del Mediterraneo, e più in generale una politica estera europea



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

ta da Jean-Claude Juncker, anche in attuazione di quanto annunciato da questi in campagna elettorale²⁸, ha prima presentato – attraverso il commissario alla migrazione, affari interni e cittadinanza, Dimitris Avramopoulos – un piano di azioni immediate in dieci punti in risposta allo stato di crisi nell’area mediterranea²⁹, poi il 13 maggio 2015 ha pre-

più omnicomprensiva e che ponga le questioni legate ai flussi migratori come assoluta priorità (si fa riferimento a quanto pubblicato da www.redattoresociale.it).

²⁸ V. i punti sull’immigrazione individuati dallo stesso Juncker: 1) implementare senza alcun ulteriore ritardo il Sistema europeo comune di asilo adottato a giugno 2013; 2) intensificare l’assistenza pratica fornita dall’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, in particolare a beneficio degli Stati membri sotto particolare pressione; 3) intensificare la cooperazione con i Paesi terzi, in particolare quelli del Nord Africa; 4) avere maggiore determinazione politica in materia d’immigrazione legale; 5) proteggere le frontiere dell’Europa (punti estratti dal materiale elettorale di Juncker, visibile all’indirizzo http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/it_02_immigration.pdf).

²⁹ Questi punti – dal comunicato stampa della Commissione, visibile all’indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm – sono i seguenti: 1) rinforzo delle operazioni congiunte nel Mediterraneo (Triton and Poseidon), aumentando i mezzi finanziari e il numero delle disponibilità (ed estendendo l’area delle operazioni, permettendo di intervenire ulteriormente, entro il mandato di Frontex); 2) sforzi sistematici per sequestrare e distruggere, le imbarcazioni usate dai trafficanti (sulla scorta dei risultati dell’operazione Atalanta); 3) incontri regolari tra EUROPOL, FRONTEX, EASO e EUROJUST e lavoro a stretto contatto per raccogliere informazioni sul *modus operandi* dei trafficanti e tracciare le loro risorse e per assistersi a vicenda nelle investigazioni; 4) sviluppo di gruppi EASO in Italia e Grecia per l’esame congiunto delle domande di asilo; 5) raccolta delle impronte digitali di tutti i migranti da parte degli Stati membri; 6) valutazione della possibilità di un meccanismo emergenziale di ricollocazione; 7) ampio progetto pilota europeo volontario sul *resettlement*, che offra vari luoghi a persone bisognose di protezione; 8) nuovo programma per il rapido rimpatrio dei migranti irregolari dagli Stati membri in prima linea coordinato da FRONTEX; 9) impegno coi paesi circostanti la Libia attraverso uno sforzo congiunto tra Commissione e Servizio europeo per l’azione esterna; 10) schieramento di funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione in



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

sentato come comunicazione *l'Agenda europea sulla migrazione* (Commissione Europea 2015), che in una ventina di pagine compendia il programma della "squadra" di Juncker: «L'Europa – si legge – deve continuare ad essere un rifugio per chi teme persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori», per cui occorre trovare l'equilibrio che consenta all'Unione europea di onorare i suoi impegni internazionali, tener fede ai propri valori, proteggere le sue frontiere e creare condizioni favorevoli per la prosperità economica e la coesione sociale nel suo territorio (Commissione europea 2015, 2).

Alcuni punti riguardano le azioni immediate che occorre mettere in campo per evitare che si verificano altre tragedie della migrazione in mare. Occorrerà intensificare le attività di ricerca e soccorso (tornando al livello di *Mare Nostrum*, stavolta a livello europeo, grazie alla triplicazione delle dotazioni di *Triton* e *Poseidon*, in modo che FRONTEX possa sia coordinare il sostegno alle frontiere degli Stati sotto pressione, sia aiutare a salvare i migranti) e contemporaneamente ingaggiare una lotta concreta alle reti criminali di trafficanti che sfruttano i migranti, partendo dalla cattura e distruzione sistematica delle imbarcazioni usate allo scopo e dalla messa in comune delle informazioni per colpire in modo più efficace i fenomeni di *smuggling* (anche attraverso un maggiore con-

Paesi terzi "chiave", per raccogliere informazioni sui flussi migratori e rafforzare il ruolo delle delegazioni UE. Questi punti sono stati alla base della Riunione straordinaria del Consiglio europeo, la cui dichiarazione del 23 aprile 2015 ha poi originato la Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 – 2015/2660(RSP) analizzata nel paragrafo precedente.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

trollo della Rete da parte di Europol, per intercettare e rimuovere «i contenuti illegali con cui i trafficanti attraggono migranti e rifugiati»).

Non è tuttavia meno urgente affrontare il numero consistente di migranti in arrivo, candidato ad aggravare una situazione delle strutture esistenti già pesante. Per questo, l'Agenda prevedeva che la Commissione entro la fine di maggio proponesse di attivare il sistema di emergenza *ex art. 78, par. 3 TFUE*, con una distribuzione temporanea delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale (tra i criteri, il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione, il numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati), affidando allo Stato di accoglienza la competenza sull'esame della domanda di asilo, garantendo «la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri» (tranne quelli per i quali è efficace la clausola di *opt-out*) allo sforzo comune. In seguito invece, nell'ottica di costruire un «sistema permanente» di condivisione della responsabilità dei rifugiati e richiedenti asilo, sarebbe stata sempre la Commissione a presentare – entro il 2015 – una proposta legislativa con cui introdurre un sistema di ricollocazione obbligatorio dei soggetti con evidente bisogno di protezione internazionale, da attivare in caso di afflusso massiccio di migranti (e tenendo conto degli sforzi già compiuti dagli Stati membri su base volontaria).

Accanto alla ricollocazione dei richiedenti asilo già in territorio europeo, la Commissione si occupa del cd. “reinsediamento”, che riguarda invece gli sfollati bisognosi di protezione internazionale, individuati secondo le indicazioni dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Se alcuni Stati già si impegnano in queste pratiche di *resettlement* (mentre altri non contribuiscono nemmeno finanziariamente all'impegno degli altri), è ormai tempo di estenderla a tutti gli Stati



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

membri: la proposta sarebbe dovuta arrivare con una raccomandazione della Commissione, contenente un programma di reinsediamento dell'UE per 20mila posti, con criteri di distribuzione simili a quelli già visti e previsione di un finanziamento *ad hoc* (ma, se occorrerà, si potrà arrivare a un regime obbligatorio per il periodo successivo al 2016)³⁰.

Tra gli interventi immediati per la Commissione rientra pure la collaborazione con i Paesi terzi, di origine o di transito, per evitare che i migranti partano: ciò si otterrebbe creando o rafforzando programmi di sviluppo e protezione regionale, in particolare nel Nord Africa (e Corno d'Africa) e nel Medio Oriente, nonché aprendo centri multifunzionali in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'UNHCR e le autorità locali (a partire dal Niger), per dare informazioni agli aspiranti migranti (anche sulle «possibilità di successo del loro viaggio» e su eventuali «opzioni di rimpatrio volontario assistito» per gli irregolari) e protezione locale e opportunità di reinsediamento a chi ne avesse bisogno³¹.

³⁰ La stessa *Agenda* della Commissione invita gli Stati membri a sfruttare le possibilità legate al Fondo Asilo, migrazione e integrazione (impegnandosi a mettere a disposizione altri posti di reinsediamento nel quadro della programmazione nazionale, ritoccando in fretta il finanziamento). Gli Stati membri dovrebbero pure attivare tutti gli altri canali leciti accessibili ai soggetti da proteggere, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare.

³¹ A ciò si accompagnerà l'inserimento delle migrazioni come «componente specifica» delle missioni di politica di sicurezza e difesa comune relative a Paesi terzi (in Niger e in Mali già esistono), attività da condurre contiguamente ad altre ampie iniziative politiche di promozione della stabilità (a partire da quelle relative alla Libia e alla Siria).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

In fase acuta è pure necessario intervenire a sostegno degli Stati membri che subiscono maggiore pressione dall'arrivo dei migranti, puntando a creare "punti di crisi" *in loco* in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), FRONTEX ed Europol: essi daranno il proprio apporto rispettivamente per arrivare in fretta all'identificazione e registrazione dei migranti e valutare il più velocemente possibile le domande di asilo, per coordinare il rimpatrio dei migranti irregolari che non necessitano di protezione e per effettuare indagini volte a contrastare la tratta e il traffico di migranti. A ciò dovrebbe accompagnarsi un maggiore stanziamento di risorse a beneficio degli Stati in prima linea, soprattutto per finanziare l'accoglienza e l'assistenza per i migranti.

Al di là della risposta immediata, altri punti dell'*Agenda* interessano questioni strutturali, con obiettivi a medio e lungo termine, che intendono coniugare l'offerta di protezione per chi ne ha bisogno, l'apertura all'ingresso di lavoratori provenienti da Paesi terzi e il contrasto a chi versa in condizioni di irregolarità³². Il documento, in particolare, indivi-

³² Merita di essere ripreso il passaggio del documento dedicato a quest'ultimo punto, per comprendere meglio l'approccio seguito: «quando i migranti non soddisfano i criteri per restare, l'UE dovrebbe agire di conseguenza. I richiedenti asilo che non ottengono il permesso di soggiorno e che tentano di evitare il rimpatrio, i soggiornanti fuori termine e i migranti in permanente stato di irregolarità rappresentano un serio problema. Queste situazioni compromettono gravemente la fiducia nel sistema, offrono solidi argomenti a coloro che cercano di criticare o stigmatizzare la migrazione e ostacolano l'integrazione dei migranti che vivono di diritto nell'UE» (Commissione europea 2015, 8).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

dua «quattro livelli di azione per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica» che possa resistere nel tempo.

Primo obiettivo del piano è la *riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare*, il che comporta innanzitutto l'impegno effettivo per prevenire o almeno attenuare determinati problemi globali che sono direttamente alla base delle migrazioni (guerre civili, persecuzioni, povertà, ma anche fattori naturali come i cambiamenti climatici, pur se "indotti" dall'uomo). Ciò si può ottenere mediante partenariati con i Paesi di origine e di transito delle migrazioni, strada già tracciata ma da approfondire, chiedendo alle delegazioni UE negli Stati strategici di riferire sulle tendenze migratorie dei paesi ospitanti, lavorare per integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo³³ e puntare a un'azione coordinata con gli stessi Paesi (in particolare grazie al distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione nelle varie delegazioni). Si cercherà anche di ottimizzare gli effetti dell'assistenza prestata per attenuare gli effetti della crisi a livello locale, nel tentativo di ottenere risultati più soddisfacenti.

Va nella stessa direzione la lotta alla tratta e al traffico di migranti, per evitare lo sfruttamento di questi ultimi (si vuole che le operazioni di *smuggling* diventino ad alto rischio e basso rendimento per i trafficanti), ma anche per scoraggiare in generale l'immigrazione irregolare. Si conta

³³ L'*Agenda* parla di una dotazione di bilancio di 96,8 miliardi di Euro nel periodo 2014-2020 per gli aiuti UE alla cooperazione esterna, la lotta alla povertà, all'insicurezza e alla disoccupazione. Come esempio efficace di cooperazione viene citata la Turchia, che ha ricevuto consistenti finanziamenti in cambio di sforzi messi in campo per decongestionare il suo sistema di gestione dei rifugiati e prevenire viaggi migratori pericolosi.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

di riuscirci rafforzando la cooperazione con i Paesi terzi (per smantellare le organizzazioni criminali locali e internazionali coinvolte), potenziando le agenzie UE (che potranno aiutare le autorità degli Stati membri a individuare e colpire i trafficanti: si punterà soprattutto a distruggere le imbarcazioni usate per i traffici e a scambiare informazioni utile per giungere alla confisca e al recupero dei beni delle organizzazioni criminali e combattere il riciclaggio); si punterà anche a punire i datori di lavoro che si avvalgono di migranti irregolari.

La maggiore riduzione agli incentivi all'immigrazione irregolare, tuttavia, per la Commissione guidata da Juncker dovrebbe coincidere con l'aumento del tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio³⁴. Il risultato si dovrebbe ottenere chiedendo agli Stati terzi di rispettare l'obbligo di riammissione dei loro cittadini immigrati irregolarmente (e, se necessario, incentivandoli a rispettarlo, magari offrendo l'assistenza necessaria nelle operazioni richieste). Gli Stati membri, per parte loro, saranno chiamati ad applicare in pieno la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, cd. "direttiva rimpatri": la Commissione monitorerà l'attuazione della direttiva (per ottenere un rimpatrio più rapido, pur mantenendo un trattamento umano e dignitoso dei rimpatriati e un uso proporzionato delle misure coercitive)³⁵. Allo stesso tempo, come si è visto, si cercherà di potenziare FRONTEX sul

³⁴ Ora le reti criminali sfruttano le imperfezioni del sistema di rimpatrio dell'Unione europea (l'*Agenda* parla di un tasso di esecuzione relativo al 2013 pari al 39,2%).

³⁵ Si prevede tra l'altro l'adozione di un "manuale sul rimpatrio" per guidare l'azione degli Stati membri, indicando orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

piano giuridico perché possa avviare di propria iniziativa operazioni di rimpatrio.

Secondo obiettivo è la *migliore gestione delle frontiere*, proprio attraverso il rafforzamento di FRONTEX e l'istituzione di nuove forme di cooperazione duratura con gli Stati membri (magari sul modello di Eurosur). La collaborazione con le guardie costiere permetterebbe il salvataggio dei migranti in difficoltà, ma occorre anche individuare le tendenze dei rischi per preparare adeguatamente il personale e soprattutto arrivare ad avere frontiere esterne «solide e coerenti»: ad oggi manca soprattutto una gestione omogenea delle frontiere, per cui è previsto che l'anno prossimo la Commissione intervenga sul piano normativo, proponendo una regolazione complessiva della gestione delle frontiere stesse; all'obiettivo dovrebbe concorrere anche un uso più approfondito dei sistemi e delle tecnologie dell'informazione, con l'integrazione dei tre sistemi informativi oggi esistenti (Eurodac per le domande di asilo, quello di informazione visti e lo Schengen per i soggetti "segnalati"). Tutto ciò, tra l'altro, dovrebbe permettere all'Unione europea di assistere meglio gli Stati terzi perché questi possano imparare a gestire meglio le loro frontiere.

Terzo obiettivo – e questo appare particolarmente importante in questa sede – resta la costruzione di una *politica comune di asilo forte*, che parta dallo *status quo* per renderla più efficiente, sempre nel rispetto dei diritti in gioco. L'*Agenda* riconosce come criticità attuale «la mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri, in particolare a causa della frammentazione del sistema di asilo», a dispetto delle norme comuni già esistenti, così come ammette che in certi casi sono proprio le disposizioni a essere inadatte: il documento lo afferma chiaramente a proposito del "sistema



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Dublino”, concepito quando «l’Europa si trovava in una fase diversa della cooperazione nel settore dell’asilo» e «[g]li afflussi a cui doveva far fronte erano di diversa natura e portata» (Commissione europea 2015, 15), “ritarato” anche di recente ma ancora non funzionante al meglio.

Un’attuazione «piena e coerente» del sistema europeo comune di asilo dovrebbe passare innanzitutto attraverso un nuovo monitoraggio che verifichi l’attuazione e l’applicazione delle norme in materia di asilo, nonché nuove indicazioni da parte della Commissione – in collaborazione con gli Stati membri e l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo – relative alle condizioni di accoglienza e alle procedure di asilo (con particolare attenzione ai bisogni dei gruppi vulnerabili)³⁶. A ciò si dovrebbe accompagnare un approccio più incisivo alle domande infondate, presenti in numero consistente (il 55% delle circa 600mila presentate nel 2014 sono state respinte): la Commissione ha in programma la collaborazione con l’Ufficio di sostegno per l’asilo e gli Stati parte per elaborare orientamenti appositi contro gli abusi in tema di richieste di protezione (ad esempio accelerando ulteriormente il percorso delle domande infondate)³⁷.

³⁶ Nel contempo l’EASO (Ufficio europeo di sostegno all’asilo) lavorerà per divenire il referente per le informazioni nazionali sul paese d’origine (rilevanti per le decisioni sull’asilo) al fine di uniformare le decisioni tra i vari Stati. L’*Agenda* prevede pure l’impegno sulla formazione e per la costruzione di una nuova rete di autorità preposte all’accoglienza, in previsione di una messa in comune di posti per le emergenze.

³⁷ Il documento si pone anche il problema legato alle domande di asilo di cittadini di Paesi terzi che possono entrare nell’UE senza visto: potrebbero allora tornare buoni alcuni meccanismi di controllo elaborati dopo la liberalizzazione dei visti (e la Commissione vorrebbe intervenire sulla cd. “direttiva procedure”, così che le domande di richiedenti asilo provenienti da paesi qualificati come sicuri siano trattate (e respinte) in fretta.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Quanto alla necessaria revisione del “sistema Dublino”, visti i limiti organizzativi da esso mostrati³⁸, si richiede agli Stati membri – responsabili dell’applicazione del sistema – di «assegnare le risorse necessarie per aumentare il numero di trasferimenti e ridurre i ritardi, applicare in modo proattivo e coerente le clausole di ricongiungimento familiare e fare un uso più ampio e regolare delle clausole discrezionali che consentono di esaminare direttamente una domanda di asilo allentando la pressione sui paesi in prima linea». La Commissione chiede dunque agli Stati membri di attuare per primi i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità sanciti dall’art. 80 TFUE³⁹; agli stessi soggetti toccherà pure completare l’attuazione delle norme sul rilevamento delle impronte digitali dei migranti alle frontiere (mentre sarà la Commissione a fornire orientamenti per facilitare il rilevamento sistematico delle impronte, nel rispetto dei diritti fondamentali, e a valutare possibili modalità per consentire l’uso di più identificatori biometrici nel sistema Eurodac).

Nel 2016, in sede di valutazione del “sistema Dublino”, la Commissione valuterà anche gli esiti dell’esperienza relativa alle ricollocazioni e al *resettlement* dei richiedenti asilo: potrà così valutare l’opportunità di rivedere le norme che regolano il sistema stesso, magari per puntare a una più equa distribuzione dei richiedenti asilo. Il che significa, indirettamente, che molto dipenderà dal comportamento che gli Stati membri

³⁸ Nel 2014, stando all’*Agenda*, cinque Stati membri – tra i quali probabilmente Italia e Grecia – hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell’UE.

³⁹ Per parte sua, l’EASO – si legge sempre nell’*Agenda* – aiuterà gli Stati membri creando una rete nazionale di unità “Dublino”.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

terranno in questi mesi (ma anche dai margini di manovra che gli stessi Stati “lasceranno” alla Commissione).

Ultimo dei quattro obiettivi dell'*Agenda* è la determinazione di una *nuova politica di migrazione legale*, che consenta all'Europa di consolidare la propria base di competenze mediante l'ingresso di persone qualificate, da includere nell'attuale mercato del lavoro: ciò mentre la popolazione autoctona invecchia e i soggetti in età da lavoro si riducono di molto (con conseguenze prevedibili in tema di previdenza e possibilità di crescita).

In questo senso, benché le decisioni su quanti cittadini di Paesi terzi in cerca di lavoro ammettere siano competenza esclusiva degli Stati membri, l'Europa giocherà un ruolo importante (attraverso programmi come Orizzonte 2020 e Erasmus+ e con l'entrata in vigore della direttiva su studenti e ricercatori, non ancora approvata) e in quel contesto si potrebbe elaborare un programma UE per attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati – ciò che poteva seguire all'entrata in vigore della direttiva “Carta blu”, ma di fatto non si è mai ottenuto (Evola 2014 e 2009; Costa 2009)⁴⁰; si cercherà anche di dare certezza giuridica ai professionisti stranieri che operano nel settore dei servizi (anche per rafforzare la posizione europea, nell'ottica di chiedere reciprocità di trattamento). In tutto ciò si dovrà costruire, con l'aiuto della Commissione, un dialogo permanente tra gli Stati membri su temi come le carenze del mercato del lavoro, la regolarizzazione e l'integrazione (e lo stesso si dovrà fare con i contri-

⁴⁰ L'*Agenda*, tra l'altro, programma un riesame della direttiva “Carta blu” per renderla capace di attrarre talenti in Europa, rivedendo il suo campo di applicazione (incluso magari gli imprenditori disposti a investire in Europa) e migliorando la mobilità all'interno dell'UE per i titolari di Carta blu.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

buti di imprese, sindacati e altre parti sociali, mettendo in comune le informazioni utili sulla domanda e sull'offerta, per orientare al meglio le migrazioni, anche pensando alle persone già presenti in Europa)⁴¹.

Un nuovo regime dei visti (e in particolare la creazione del visto di circolazione), come quello proposto nel 2014, dovrebbe consentire poi di attrarre più turisti e visitatori (con relativi vantaggi economici), riducendo i rischi legati alla migrazione irregolare; entro la fine dell'anno, in più, l'elenco dei Paesi ai cittadini dei quali è richiesto il visto per entrare in Europa sarà revisionato anche alla luce dei dialoghi via via instaurati sui temi della migrazione e della mobilità.

Certamente, per arrivare a un successo di questo quarto punto, occorre una buona cooperazione tra UE e Stati membri sulle politiche di integrazione degli stranieri, mettendo a disposizione fondi per l'inclusione sociale (puntando ad esempio sulle competenze linguistiche e professionali, sull'accesso ai servizi e al mercato del lavoro, sull'istruzione e sugli scambi interculturali); sarà anche necessario, contemporaneamente, sostenere lo sviluppo dei paesi di origine, in modo che questi possano creare migliori opportunità economiche al loro interno (influenando inevitabilmente sui flussi migratori) e riescano a consentire al lavoratore migrante un buon livello di emancipazione (senza essere sfruttato)⁴². Si sta

⁴¹ In questo senso, sarà importante anche un impegno dell'UE per migliorare la comprensione delle qualifiche acquisite dagli stranieri nei paesi d'origine, per facilitarne il riconoscimento.

⁴² Lo stesso effetto dovrebbe essere prodotto dal sostegno alla libera circolazione dei lavoratori tra Stati terzi (come si sta facendo con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale), così da contribuire allo sviluppo locale.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

già lavorando, da ultimo, per rendere meno costosi e più semplici i trasferimenti delle rimesse, perché i paesi di origine possano trarre vantaggio dalla migrazione legale.

Sono questi dunque, i contenuti principali dell'*Agenda* presentata dalla Commissione e che dovrà poi tradursi in una serie di azioni, a partire da quelle passate in rassegna sin qui⁴³. L'approvazione delle Risoluzioni del Parlamento europeo analizzate prima, in teoria, dovrebbe deporre a favore di un cammino spedito e condiviso degli interventi normativi, ma è facile rendersi conto che la realtà è e sarà ben diversa⁴⁴: proprio nei giorni in cui questo contributo viene pubblicato, le cronache da Bruxelles testimoniano tutte le resistenze di alcuni Stati membri UE sul punto più importante per la tenuta a breve termine del sistema, ossia la ricollocazione dei rifugiati e dei soggetti richiedenti protezione internazionale. Non è questa la sede per dare conto delle posizioni più o meno ufficiali dei vari governi, ma non è possibile nascondersi che più di un Paese, tra coloro che sono entrati per ultimi nell'Unione ma anche tra i fondatori della CEE, è assai poco incline ad accettare la ripartizione, se questa dovesse essere vincolante (come nelle intenzioni della Commissione e co-

⁴³ Sull'*Agenda* e sui suoi punti deboli (specie sulle misure di lungo periodo), v. Cherubini (2015).

⁴⁴ Sulle difficoltà nella costruzione di una vera politica comune europea su immigrazione e asilo, v. – in senso critico verso gli Stati membri – Favilli (2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

me richiesto – si badi bene – dalla stessa Risoluzione votata dal Parlamento) e non su base volontaria⁴⁵.

Si assisterà con attenzione, nelle prossime settimane, all'evoluzione del dibattito sul tema e alle decisioni delle istituzioni competenti; non è irrealistico prevedere che, in caso di mancato accoglimento del sistema obbligatorio di ripartizione di rifugiati e richiedenti asilo – sistema che non riguarda ovviamente i migranti economici, anche se coinvolge coloro che potrebbero veder respinta la propria domanda di protezione – i singoli Stati membri particolarmente interessati dagli arrivi di migranti cerchino soluzioni alternative, magari seguendo la via di accordi con altri Paesi⁴⁶ oppure mettendo in atto (o continuando, in certi casi) pratiche "informali" che tentino di eludere l'applicazione di determinate norme del "sistema Dublino"⁴⁷.

Nell'attesa degli sviluppi della questione non si può non notare, con estrema amarezza, che un simile atteggiamento si pone in diretto contra-

⁴⁵ Su una diversa soluzione che consenta al migrante potenziale richiedente asilo di scegliere in quale paese presentare la propria domanda di protezione, v. da ultimo Ottonelli (2015).

⁴⁶ Ci si riferisce a parte del cd. "piano B" immaginato dal presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi, che contemplerebbe tra l'altro accordi con singoli Stati membri per derogare parzialmente al regolamento "Dublino-ter". V. Giovinazzo (2015).

⁴⁷ Il riferimento, nemmeno troppo velato, è alla pratica in base alla quale – secondo le accuse formulate dal ministro degli interni della Baviera, «in molti casi intenzionalmente, non prende dati personali e impronte digitali dei rifugiati, per permettere loro di chiedere asilo in un altro Paese». Sulle accuse, suffragate da alcuni dati, si veda l'articolo *Rifugiati, ministro Baviera attacca l'Italia*, in *Repubblica on line*, 22 agosto 2014, consultabile su www.repubblica.it/esteri/2014/08/22/news/rifugiati_ministro_baviera_critica_l_italia-94256009.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

sto con l'idea di «dare alla vita politica una consolidata impronta di libertà, impregnata di un forte senso di solidarietà sociale», ossia una delle basi che, per gli autori del *Manifesto di Ventotene*, avrebbero consentito di dare alle «libertà politiche» un «contenuto concreto», come passaggio necessario per arrivare a «un'Europa libera e unita». Rifiutare per ragioni di “convenienza particolare” (leggasi: nazionale) misure e disegni che rispondono a criteri di solidarietà e condivisione – criteri e principi che non dovrebbero essere imposti da qualche disposizione, ma dovrebbero essere comunemente accettati e praticati – finisce per contraddire il motto alla base dell'Unione europea, *In varietate concordia*, ma soprattutto suona come una devastante sconfessione di chi, come Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, oltre settant'anni fa aveva imparato a guardare lontano e tratteggiato un'Europa che – in tutta franchezza – non somiglia granché a quella che si vede agire al giorno d'oggi⁴⁸.

⁴⁸ Non pare che questa sia un'opinione isolata: a dimostrazione di ciò, v. le dichiarazioni del presidente del Senato Pietro Grasso in data 18 giugno 2015: «Il sogno di una Unione europea unita e solidale è nato su un'isola, a Ventotene, e rischia di morire sugli scogli di Ventimiglia» (parole riportate, per esempio, nell'articolo *Migranti, Grasso: “Pensare a nuovi muri è disarmante”*, in *Repubblica on line*, 18 giugno 2015, consultabile su www.repubblica.it/cronaca/2015/06/18/news/migranti_grasso-117135500).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Bibliografia

Adinolfi, A. (2010), *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in E. Triggiani (cur.), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV convegno Sidi, Bari, 18-19 giugno 2009, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 237-266.

Adinolfi, A. (2011), *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2, pp. 13-50.

Apostoli, A. (2014), *Immigrazione, Europa e Stati membri*, in *Oss. cost.*, 1, p. 15 ss., disponibile su www.osservatorioaic.it (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Benedetti, E. (2010), *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova: Cedam.

Bertozzi, S. (2007), *Una politica comune di asilo: come progredire?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, pp. 1107-1112.

Calafà, L. (2011), *Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona – Extra European Citizens between Immigration Policies and Rights after Lisbon Treaty: the Season of Oxymorons?*, in *Lavoro e diritto*, 3, pp. 527-556.

Carella, G. (2015), *Tratta degli esseri umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello stato di diritto)*, in *SIDIBlog*, 5 maggio, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Carrera, S. (2007), *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Brussels: CEPS, disponibile su www.ceps.eu (ultima consultazione il 12 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Carta, M. (2008), *Misure di contrasto al traffico di migranti via mare*, in G. Palmisano (cur.), *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano: Giuffrè, pp. 81-112.

Carta, M. (2010), *Lo smuggling nel Mediterraneo tra strumenti internazionali ed europei di prevenzione e di contrasto*, in E. Triggiani (cur.), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV convegno Sidi, Bari, 18-19 giugno 2009, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 189-206.

Cellamare, G. (2012), *Asilo politico: considerata relativa e non assoluta la presunzione di rispetto dei diritti fondamentali. La nozione di "Paese sicuro" necessità di un riscontro sul piano pratico*, in *Guida dir.*, 6, pp. 95-97.

Cherubini, F. (2013), *Frontex e mitologia greca: un binomio assai bizzarro*, in *SIDIBlog*, 7 novembre, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Cherubini, F. (2015), *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog*, 3 giugno, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Ciervo, A. (2013), *La tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Europa: dal sistema europeo multilivello all'"asylum shopping"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1, pp. 139-147.

Commissione europea (2005), *Comunicazione al Parlamento e al Consiglio intitolata Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court – COM(2005) 621 final*, 30 novembre, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Commissione europea (2011), Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità* – COM(2011) 743 final, 18 novembre, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Commissione europea (2015), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Agenda europea sulla migrazione (A European Agenda of Migration)*, COM(2015) 240 final, 13 maggio, disponibile su <http://ec.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Consiglio europeo (2010), *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 2010/C 155/01, in *Gazz. Uff. Un. Eur.*, 4 maggio, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Conti, P. (2014), *Alfano: l'Europa risponde, l'Italia non aspetta*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto, p. 3.

Corcione, E. (2013), *La nozione di paese sicuro tra protezione formale e sostanziale dei diritti dei richiedenti asilo*, in *Giur. mer.*, 1, pp. 116-121.

Costa, A. (2009), *Extracomunitari altamente qualificati: la Carta blu UE*, in *Dir. prat. lav.*, 30, pp. 1731-1738.

De Vittor, F. (2014), *Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci - The right to cross the Mediterranean... or at least to try*, in *Dir. um. dir. int.*, 1, pp. 63-81.

De Vittor, F. (2015), *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?*, in *SIDIBlog*, 27 aprile, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Dubolino, D. (2004), *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Dir. Un. Eur.*, 4, pp. 811-845.

Del Guercio, A. (2014), *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, settembre, disponibile su www.osservatorioaic.it (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Evola, M. (2009), *La Carta Blu UE: una versione aggiornata della politica del migrante Gastarbeiter*, in *Nuove Auton.*, 2-3, pp. 491-516.

Evola, M. (2014), *The Promised Land of Denizenship? The Directives on Researchers and Highly-qualified Third-country National Workers and the Development of EU Policies on Regular Migration*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 6, p. 1297 ss.

Favilli, C. (2010), *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 13-35.

Favilli, C. (2015), *Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, in *SIDIBlog*, 27 aprile, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Feraci, O. (2013), *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, disponibile su www.osservatoriosullefonti.it (ultima consultazione il 18 giugno 2015).

Filzwieser, C. (2006), *The Dublin Regulation v. the European Convention of Human Rights – A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?*, paper non presente in riviste, disponibile sul sito www.dublin-project.eu (ultima consultazione il 18 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Gemelli, M. (2014), *I diritti umani, la dignità umana e la vicenda del rifugiato*, in *Giust. pen.*, 7, pt. 1, pp. 193-212.

Gestri, M., (2010), *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in G. Cordini e V. Gasparini Casari (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. I. (Profili di Diritto italiano, Comunitario e Internazionale), Modena: Mucchi, p. 45 ss.

Giovinazzo, D. (2015), *Migranti, Renzi alza i toni: pronti a piano B se l'Europa non aiuta. Ecco cosa prevede*, in *Eunews*, 15 giugno, disponibile su www.eunews.it (ultima consultazione il 18 giugno 2015).

Grasso, L. (2012 a), *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della "sovereignty clause" del Regolamento Dublino II*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, pp. 733-739.

Grasso, L. (2012 b), *Ritiro della domanda di asilo ed applicabilità del regolamento Dublino II: la Corte di giustizia colma una "lacuna legis" nella normativa UE*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, pp. 930-935.

Macrillò, A. (cur.) (2014), *Il diritto degli stranieri*, Padova: Cedam.

Magi, L. (2011), *Protezione dei richiedenti asilo "par ricochet" o protezione "par moitié"? La Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del Regolamento "Dublino II"*, in *Riv. dir. int.*, 3, pp. 824-832.

Marchegiani, M. (2010), *Regolamento Dublino II e clausola di sovranità: il caso greco dinanzi all'Alto Commissariato per i rifugiati*, in *Dir. um. dir. int.*, 2, pp. 452-457.

Marchegiani, M. (2011), *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso "M.S.S. c. Belgio e Grecia" - The "Dublin II" Regulation and the European Convention on Human Rights in Light of the "M.S.S. v. Belgium & Greece" Case*, in *Studi integr. eur.*, 2, pp. 357-366.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Masera, L. (2014), *Il “caso Lampedusa”: una violazione sistemica del diritto alla libertà personale – The “Lampedusa Case”: a systemic violation of the right to personal freedom*, in *Dir. um. dir. int.*, 1, pp. 83 – 102.

Mole, N. (2013), *Some Reflections on the Common European Asylum System and the Evolving European Case Law - Alcune riflessioni sul Sistema Comune Europeo di Asilo e l'evoluzione giurisprudenziale europea*, in *Rag. prat.*, 41, pp. 511-525.

Morandi, N. (2005), *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, pp. 51-68.

Morgese, G. (2012), *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso “N.S. e altri” - Dublin II Regulation and Application of the Principle of Mutual Trust between Member States: The CJEU Decision on “N.S. and Others” Case*, in *Studi integr. eur.*, 1, pp. 147-162.

Morgese, G. (2013), *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, pp. 15-35.

Nascimbene, B. (2011), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, pp. 13-26.

Nascimbene, B. (2013), *L'Italia chiama, l'Europa risponde? La tragedia di Lampedusa*, in *Corr. giur.*, 11, pp. 1393-1395.

Nascimbene, B. e Di Pascale, A. (2008), *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in G. Palmisano (cur.), *Il contrasto al traffico di migranti. Nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano: Giuffrè, pp. 27-52.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Ottonelli, V. (2015), *Se il migrante scegliesse il Paese*, in *Il Mulino – La rivista*, 22 giugno, disponibile su <http://www.rivistailmulino.it> (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Palmisano, G. (2004), *Smuggling via mare e responsabilità internazionale degli Stati*, in U. Leanza (cur.), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli: Editoriale scientifica, p. 218 ss.

Palmisano, G. (2013), *Immigrazione e diritti umani di migranti e profughi, dopo Lampedusa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, pp. 21-29.

Pappalardo, M.M. (2013), *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III - Rejections at sea and immigration emergency: new perspectives in the Dublin III system*, in *La Comunità internazionale*, 4, pp. 793-813.

Pappalardo, M. (2014), *Il nuovo regolamento di esecuzione della procedura Dublino III: ancora disparità nel modus operandi ma più informazioni al richiedente asilo*, in *SIDIBlog*, 13 marzo, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Parlamento europeo (2013 a), *Risoluzione del 9 ottobre 2013 sulle misure adottate dall'Ue e dagli Stati membri per affrontare il flusso di rifugiati a seguito del conflitto in Siria – 2013/2837(RSP)*, testo approvato (e testo della proposta) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Parlamento europeo (2013 b), *Risoluzione del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa – 2013/2827(RSP)*, testo approvato (e testi delle proposte) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Parlamento europeo (2014), *Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni – 2014/2907(RSP)*, testo approvato (e testo della proposta) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Parlamento europeo (2015), *Risoluzione del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo – 2015/2660(RSP)*, testo approvato (e testo delle proposte) disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione il 19 giugno 2015).

Salamone, L. (2011), *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale*, Torino: Giappichelli.

Scuto, F. (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano: Giuffrè.

Teodorescu, L. (2013), *L'Unione europea verso una politica comune di immigrazione*, Università degli Studi Roma Tre – Centro di eccellenza Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo, consultabile su www.centrospinelli.eu (ultima consultazione il 12 giugno 2015).

Trevisanut, S. (2008), *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, p. 367 ss.

Trevisanut, S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli: Jovene.

Triandafyllidou, A e Maroukis, T. (2012), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, London: Palgrave-Macmillan.

Vitiello, D. (2013), *Ancora su Frontex e mitologia greca: di metafora in metafora*, in *SIDIBlog*, 11 novembre, disponibile su www.sidi-isil-org/sidiblog (ultima consultazione il 30 giugno 2015).

Wiermans, M. (2012), *The Securitization of Frontex: a Discours Analysis*, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.



anno V, n. 2, 2015

data di pubblicazione: 1° luglio 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Abstract

Migration Policy and the EU: the Resolutions voted by the Parliament and the European Agenda

Thick migration flows have reached Europe for these last decades, so the EU and its Member States (especially the ones that are “the European External Border”, like Italy or Greece) have to face the problems connected to this phenomenon. This contribution analyses the Resolutions voted by the European Parliament about refugees and migration and considers the *European Agenda on Migration*, communicated on 13th May: these documents try to carry out the principles of solidarity and shared responsibility (contained in the Article 80 of the Treaty on the functioning of the European Union), even if some Member States show to be uncertain about these fundamental ideals (at the bases of the first project of United Europe).

Keywords: European Agenda on Migration, refugees, solidarity, FRONTEX, security.