

ANNO XVI - Bari, aprile 2015

ISBN 1825-6112

sud in **e**uropa

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



LA CRISI dello STATO-NAZIONE

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Lo scenario internazionale di questi primi mesi del 2015 è complesso e preoccupante. Gli attacchi sferrati dal c.d. Califfato islamico in prima persona o attraverso il suo diffuso “franchising del terrore” non possono lasciare indifferenti anche per alcune terribili modalità che ricordano gli efferati comportamenti del nazismo. Penso alla sistematica ricerca dei cristiani da mettere a morte imitativa del genocidio ebraico o la distruzione dei grandi monumenti millenari per sradicare arte e soprattutto memoria storica.

In questo quadro, il grande accordo con l'Iran sul nucleare può rappresentare una speranza anche ai fini del rafforzamento, in particolare nella regione, della necessaria ampia coalizione internazionale per difendere il quadro di valori fondamentali tracciati dalla comunità contemporanea.

L'accordo raggiunto a Losanna ha anche evidenziato tangibilmente il ruolo giocato dall'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea, l'italiana Mogherini, anche se enfatizzato nella circostanza per varie ragioni diplomatiche. Non è certo il caso di attribuire a tale figura una funzione decisiva nello scioglimento di molti nodi nella trattativa, pur se la sua presenza era stata ripetutamente sancita da

varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e tuttavia alcune riflessioni ne derivano. La funzione di “facilitare i negoziati” è stata amplificata dalla necessità di non poter lasciare soli gli Stati Uniti quali attori della trattativa. L'utilità stessa di non minimizzare la sua presenza nel negoziato (significativa la conferenza stampa assieme al Ministro degli esteri iraniano Javad Zarif) rappresenta comunque un profilo interessante sul quale poter lavorare per attribuire quella dignità istituzionale finora largamente disattesa. E non è da ritenersi secondario il fatto che ad impersonare l'Alto rappresentante sia una cittadina appartenente ad un Paese come l'Italia che non provoca, in genere, grandi ostilità nella politica internazionale.

In realtà, il salto di qualità vero e proprio nella politica estera e di sicurezza europea si potrà avere solo modificando il Trattato nella direzione di una maggiore integrazione politica ed iniziando con l'eliminazione del criterio dell'unanimità. Il che, purtroppo, significa essere ancora abbastanza lontani da un traguardo di tale portata. Eppure la drammaticità delle crisi in atto non consente miopi e continui rinvii rispetto alla necessità di affrontare il centrale nodo della crisi dello Stato nazionale.



Comune di Bari



Centro di Documentazione
Europeo di Bari

Cofinanziato dall'UE



Solidarietà in materia di ASILO e contrasto all'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

di GIUSEPPE MORGESE

1. Nel marzo scorso, l'Unione europea ha intrapreso due iniziative dirette, in un caso, ad alleviare gli oneri derivanti dall'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia e, nell'altro, a disporre di nuovi strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare.

Le iniziative appena menzionate, benché gestite da due diverse agenzie dell'UE, risultano accomunate dalla circostanza per cui i migranti provenienti dai Paesi dell'Africa centrale e orientale seguono un percorso ormai noto: via terra fino in Libia, Tunisia ed Egitto e, successivamente, via mare attraverso il Mediterraneo centrale e orientale per giungere sulle coste dei Paesi alle frontiere meridionali dell'Unione (Italia, Malta, Spagna, Grecia). Per questa ragione, tali flussi comportano non solo un onere significativo in capo a questi ultimi Paesi derivanti dalle costose operazioni di ricerca e soccorso in mare e dalle misure di accoglienza, ma anche la necessità di contrastare un fenomeno incoraggiato e sfruttato dalla criminalità organizzata transnazionale.

2. Con riguardo alla solidarietà tra Stati membri si ricorda l'art. 80 TFUE, in base al quale “[l]e politiche dell'Unione [in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati [in tali materie] contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”.

Il principio di solidarietà ha natura facoltativa, poiché si richiede la sua attuazione solo “ogniqualvolta necessario”. In altri termini, gli atti in materia di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione possono prevedere misure aggiuntive di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità qualora gli Stati incon-

trino difficoltà nella loro attuazione. Il carattere facoltativo di questo principio implica che la sua attuazione ricada, in buona sostanza, nella discrezionalità delle istituzioni legislative dell'Unione. Nel settore dell'asilo, le misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che si collocano nell'alveo del Sistema europeo comune di asilo (SECA), assumono le forme più diverse pur essendo riconducibili a due ampie categorie: quelle *non finanziarie* (es. la cooperazione amministrativa, la ricollocazione dei richiedenti asilo e il trattamento congiunto delle domande; in una prospettiva esterna, il reinsediamento, i programmi di protezione regionale e le procedure di ingresso protetto) e quelle *esclusivamente finanziarie* (basate principalmente sulle risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione). Nel 2011, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 dicembre 2011, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo – Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, COM(2011)835 def. –, ha riconosciuto l'importante ruolo della solidarietà nel SECA soprattutto alla luce dell'interdipendenza dei sistemi nazionali di asilo degli Stati membri, ribadendo peraltro che essa deve andare di pari passo con la responsabilità.

Tra le misure di solidarietà, assumono rilievo ai nostri fini quelle adottate dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA). Questa agenzia dell'UE – istituita con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 – si occupa di sostenere gli sforzi degli Stati membri nell'attuazione di una politica di asilo più coerente ed equa (es. individuando le buone prassi, organizzando formazioni a livello europeo e miglio-

rando l'accesso a informazioni affidabili sui Paesi d'origine dei richiedenti protezione internazionale) e di prestare sostegno tecnico e operativo agli Stati membri sottoposti a “particolare pressione” (cioè, che ricevono un rilevante numero di domande di asilo in uno specifico periodo di tempo) mediante l'invio di esperti destinati ad affiancare le autorità nazionali degli Stati in questione.

È questo il contesto in cui si colloca l'accordo dell'11 marzo 2015 tra l'UESA e l'Italia, relativo al prolungamento del piano di sostegno speciale in materia di asilo del 2013. L'accordo tiene conto delle richieste del Governo italiano nel senso di una maggiore condivisione delle responsabilità in materia di controllo delle frontiere marittime, di asilo e di immigrazione, soprattutto alla luce delle periodiche stragi di migranti al largo delle coste dell'isola di Lampedusa. Mediante le misure concordate, che saranno poste in essere in collaborazione con gruppi di sostegno formati da personale dell'UESA e di altri Stati membri, l'agenzia UE si propone di rafforzare la complessiva gestione e gli *standards* del sistema italiano di protezione internazionale alla luce dell'attuazione del SECA.

Come si è detto, l'UESA e l'Italia avevano concordato già nel giugno 2013 un piano di sostegno speciale, diretto a rafforzare i livelli qualitativi del sistema di asilo e di accoglienza. Il piano del 2013 prevedeva, infatti, l'impegno dell'UESA a predisporre in Italia, fino alla fine del 2014, alcune azioni di supporto operativo che comprendevano la raccolta di dati, la specializzazione del personale destinato a reperire informazioni provenienti dai Paesi di origine (al fine di migliorare l'acquisizione dei dati di fatto con cui esaminare le richieste di protezione internazionale), il perfezionamento delle procedure di applicazione del c.d. “sistema Dublino”, la gestione

delle situazioni di emergenza derivanti dai flussi di migranti, il miglioramento delle condizioni di accoglienza nonché una formazione più approfondita dei componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dei giudici che si occupano di tali problematiche. Il piano di sostegno del marzo 2015 – operativo fino all'aprile 2016, dunque per 12 mesi – contempla, in primo luogo, un intervento a lungo termine in favore delle suddette Commissioni territoriali per snellire e migliorare la procedura per il riconoscimento delle domande presentate in Italia: dette misure riguardano le informazioni sui Paesi di origine, la preparazione dei fascicoli delle domande di protezione internazionale e il rafforzamento delle misure di accoglienza (es. per i minori non accompagnati). Ciò dovrebbe accelerare le attività burocratico-amministrative, lasciando ai componenti delle Commissioni territoriali il compito principale di esaminare in maniera qualitativamente migliore la situazione personale dei richiedenti protezione.

In secondo luogo, si prevede la riduzione dell'arretrato relativo all'applicazione delle procedure Dublino (che rappresenta un significativo "collo di bottiglia"), mediante l'affiancamento dell'Unità Dublino presso il Ministero degli Interni e la predisposizione di una procedura armonizzata per il trattamento dei casi di presa e ripresa in carico. In terzo luogo, viene disciplinato un intervento in favore della Commissione nazionale, rivolto alla formazione del personale ivi impiegato e al rafforzamento dell'Unità COI (*Country of Origin*, istituita nell'autunno del 2014).

3. La seconda iniziativa del marzo 2015 è stata avviata dall'agenzia Europol con la creazione del *Joint Operational Team (JOT) MARE*, finalizzato al controllo marittimo per la lotta ai trafficanti e all'immigrazione clandestina.

Si tratta di un gruppo di *intelligence* formato da funzionari Europol ed esperti degli Stati membri, il cui scopo è affrontare i gruppi criminali organizzati che sfruttano i transiti via mare dei migranti irregolari nel Mediterraneo verso l'Europa e si occupano dei successivi movimenti secondari all'interno degli Stati membri UE. Il gruppo registra la partecipazione di 13 Stati dell'UE (Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e la cooperazione con Frontex e l'Interpol. L'iniziativa in questione – già prefigurata dal direttore dell'Europol durante il Consiglio "Giustizia e Affari Interni" del 9 ottobre 2014 – si è resa ancor più necessaria alla luce del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e della lotta all'immigrazione irregolare dopo i noti attentati alla redazione del giornale parigino *Charlie Hebdo* del gennaio scorso. Secondo il Commissario UE alle Migrazioni, agli Affari Interni e alla Cittadinanza, peraltro, il JOT MARE fa parte di un più ampio sforzo multidisciplinare di cooperazione tra gli Stati membri, sostenuti da Europol e Frontex, per affrontare la criminalità organizzata grave. Del resto, che il problema non sia di poco conto lo dimostra anche la recente operazione coordinata da Europol in alcuni Stati membri che ha visto l'arresto di 77 individui sospettati di traffico di migranti su larga scala dal Kosovo.

Il JOT MARE si propone di colpire le organizzazioni criminali nei Paesi di origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori, con particolare attenzione al percorso via mare e ai movimenti secondari all'interno degli Stati UE. Esso ha il compito di garantire la disponibilità di dati concernenti le migrazioni attraverso mezzi navali, analizzare i dati disponibili sulle organizzazioni criminali coinvolte in questa forma di migrazione, dare avvio a operazioni di investigazione e di *intelligence*, nonché diramare avvisi e allarmi immediati. Nel

primo anno di attività, l'attività del JOT MARE si limiterà alle questioni concernenti la facilitazione dei migranti irregolari nel Mediterraneo a medio o lungo termine, mentre solo successivamente si valuterà la possibilità di estenderne il campo d'azione anche ad altri fenomeni correlati (es. contrabbando di merci illegali e terrorismo).

A tal fine si prevede l'impiego di numerose fonti di informazione, provenienti ad es. dalle forze di polizia e di frontiera, dai servizi immigrazione, dai centri di sorveglianza nazionale e di *intelligence*, dalle strutture ministeriali deputate agli affari esteri e dalle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Quanto alla collaborazione con altri organismi, il nuovo gruppo dell'Europol può condividere solo informazioni strategiche con Frontex, essendo lo scambio di quelle personali possibile solo a seguito di un accordo scritto non ancora siglato; quanto all'Interpol, possono essere scambiate informazioni operative e strategiche riguardanti la situazione nei Paesi terzi.

Il JOT MARE ha la possibilità di elaborare le informazioni raccolte predisponendo *documenti di avvio d'investigazione* (diretti a fornire agli Stati rapporti *ad hoc* per l'avvio di nuove operazioni), *notificazioni d'intelligence* (per risolvere eventuali lacune su apposita richiesta di uno Stato) e *allarmi preventivi* (la cui finalità è quella di illustrare nuove tendenze, percorsi e *modus operandi*).

Sul piano interno, si noti che l'Italia ha dato seguito all'iniziativa dell'Europol provvedendo a individuare un punto di contatto nazionale (presso il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato) e avviare le procedure per il distacco di un esperto nazionale.

