

SCHEMA DI LETTURA N. 136

CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO DEL 23 APRILE 2015 "LE PRESSIONI MIGRATORIE NEL MEDITERRANEO"

Il Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 è stato convocato dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk a seguito dei recenti tragici eventi nel Mediterraneo e con l'obiettivo di discutere, al più alto livello, le azioni immediate che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea possono, e devono, adottare per affrontare la situazione.

Il Consiglio europeo si è basato sui risultati della sessione congiunta del Consiglio dei Ministri degli Esteri, della Giustizia e degli Affari interni tenutasi il 20 aprile 2015.

1. La Dichiarazione finale del Consiglio europeo straordinario

La discussione tra i Capi di Stato e di Governo si è incentrata su un **progetto di dichiarazione**, fatto pervenire alle delegazioni il 22 aprile. Tale progetto, arricchito, ampliato ma anche modificato in alcune sue parti, è stato approvato e sarà seguito da una serie di ulteriori adempimenti. In particolare, entro la prossima settimana, la Presidenza del Consiglio europeo e la Commissione dovranno presentare una **tabella di marcia** con le definizioni delle attività volte a fronteggiare le pressioni migratorie nel Mediterraneo fino al mese di giugno.

La **Dichiarazione** adottata dal Consiglio europeo prevede in particolare:

- **Un rafforzamento della presenza in mare**, potenziando le operazioni dell'UE **Triton e Poseidon**, per il pattugliamento delle coste e la protezione delle frontiere marittime, **triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e incrementando il numero di mezzi**, al fine di aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di FRONTEX;
- **Iniziative ulteriori per la lotta contro i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale**, tra cui lo smantellamento delle reti dei trafficanti e il sequestro dei loro beni mediante una collaborazione tra autorità degli Stati membri, EUROPOL, FRONTEX, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ed EUROJUST, e l'intensificazione della cooperazione di polizia con i paesi terzi; **l'adozione di misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che siano usate dai trafficanti, anche attraverso un'apposita operazione PSDC**, per la quale l'Alto Rappresentante è invitato ad avviare i preparativi; il ricorso a EUROPOL per individuare i contenuti diffusi su Internet dai trafficanti allo scopo di attrarre migranti e rifugiati e per chiederne la soppressione;
- **Iniziative volte a prevenire i flussi migratori illegali**, incrementando il sostegno a Tunisia, Egitto, Sudan, Mali e Niger per il monitoraggio delle frontiere e delle rotte terrestri; rafforzando la cooperazione con i partner africani e con l'Unione africana (anche attraverso **un apposito vertice, da tenersi a Malta nei prossimi mesi**) per affrontare le cause della migrazione illegale e contrastare il traffico e la tratta di esseri umani; intensificando la cooperazione con la Turchia, in considerazione della situazione in Siria e in Iraq; inviando ufficiali di collegamento europei per la migrazione nei paesi

chiave al fine di acquisire informazioni sui flussi migratori e cooperare con le autorità locali; lavorando con i partner regionali per creare capacità per la gestione delle frontiere marittime e le operazioni *search and rescue*; lanciando programmi regionali di protezione e sviluppo per l'Africa settentrionale e il Corno d'Africa; invitando Commissione e Alto Rappresentante a mobilitare tutti gli strumenti utili per promuovere la riammissione nei paesi di origine e di transito dei migranti economici non autorizzati, in stretta collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni; istituendo, nel rispetto del diritto a chiedere asilo, **un nuovo programma di rimpatrio che assicuri un celere rientro dei migranti illegali dagli Stati membri in prima linea**, con il coordinamento di FRONTEX;

- **Azioni volte a rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne**, recependo in modo rapido e integrale e dando effettiva attuazione al sistema europeo comune di asilo; accrescendo gli aiuti d'urgenza agli Stati membri in prima linea e valutando opzioni per l'organizzazione di una **ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri, su base volontaria**¹; inviando squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande di asilo, anche con riferimento alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali; istituendo un **primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento**, che offra posti alle persone ammissibili alla protezione².

In considerazione del fatto che le situazioni di conflitto e/o di instabilità creano ambienti ideali per le attività criminali dei trafficanti e costituiscono fattori cruciali di spinta della migrazione, il Consiglio europeo ha inoltre espresso la determinazione a **sostenere attivamente tutti gli sforzi a guida ONU diretti a ristabilire l'autorità di governo in Libia e ad accelerare e rilanciare i negoziati tra le parti in Siria**.

2. L'azione dell'Unione per fronteggiare le pressioni migratorie: dalla Task Force Mediterraneo al Piano del governo italiano

La riunione straordinaria del Consiglio europeo si colloca - e va valutata, anche negli esiti - nel quadro di un processo di riflessione inauguratosi nell'ottobre 2013 quando, in seguito al susseguirsi di naufragi e morti per mare al largo delle coste di Lampedusa, il Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) istituì la "**Task Force Mediterraneo**" (TFM) con il compito di individuare, "*sulla base dei principi di prevenzione, protezione e solidarietà*", le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti a disposizione dell'UE.

Le linee d'intervento e gli obiettivi a breve e medio termine della TFM sono stati raggruppati - tra l'altro, nella comunicazione della Commissione del 4 dicembre 2013 "sull'attività della Task Force 'Mediterraneo'" (COM (2013) 869) - in cinque settori principali, vale a dire **le azioni in cooperazione con paesi terzi; la protezione regionale, il reinsediamento e il rafforzamento delle possibilità di immigrazione legale in Europa; la lotta contro la tratta, il traffico e la criminalità organizzata; il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere, per contribuire a migliorare il quadro situazionale marittimo e proteggere e salvare i migranti nel Mediterraneo; l'assistenza e la solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie**.

Prendendo le mosse dal programma della TFM, ripetutamente sostenuto e avallato in sede di Consiglio GAI, la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione ha impresso una ulteriore accelerazione al dibattito sull'emergenza migratoria nel Mediterraneo. Più in particolare, in

¹ La previsione che la ricollocazione debba essere sempre e comunque su base volontaria non era presente nel progetto di dichiarazione.

² Il progetto di dichiarazione quantificava in almeno 5000 i posti da offrire a persone ammissibili alla protezione: un dato numerico cassato nel testo approvato dal Consiglio europeo.

occasione del Consiglio GAI del 9 e 10 ottobre 2014, sono state adottate le conclusioni **"Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori"**, nelle quali si procedeva a definire un approccio sostenibile al fine di rispondere alle pressioni migratorie in modo strutturato, andando oltre le misure immediate di emergenza.

Il documento si articola su tre linee d'azione: **1) gestione rinforzata delle frontiere esterne da parte di Frontex (cui si lega il lancio dell'operazione Triton); 2) cooperazione con i paesi terzi, con una particolare attenzione alla lotta contro i trafficanti di esseri umani; 3) azione a livello degli Stati membri, che dovranno avere come priorità gli investimenti e la creazione della capacità per garantire un sistema nazionale flessibile di accoglienza e asilo** (inoltre, per far fronte ai grandi movimenti secondari all'interno dell'UE, questi dovranno trovare soluzioni destinate a contrastare il *modus operandi* delle reti di trafficanti finalizzato a eludere il rilevamento delle impronte digitali).

In occasione del Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 i ministri hanno posto in rilievo la necessità di un maggiore impegno da parte dell'Unione nella regione del Mediterraneo centrale e orientale, oltre che verso le frontiere terrestri dei Balcani occidentali, e hanno convenuto di rafforzare la sorveglianza alle frontiere esterne e di potenziare le risorse e le capacità operative di Frontex. Hanno inoltre sottolineato che, per proteggere i migranti e salvare le loro vite, occorre che la lotta contro le reti criminali di *smugglers* e trafficanti resti una priorità.

Nella medesima riunione del Consiglio GAI, il Ministro degli Interni Alfano ha presentato al Consiglio il **"piano italiano per fronteggiare l'aumento dei flussi migratori dalla sponda Sud del Mediterraneo."** Gli obiettivi sono quelli di una gestione europea della migrazione che poggi sulla condivisione degli oneri connessi alla concessione della protezione umanitaria e sul rafforzamento della cooperazione con i paesi di provenienza e transito. Finalità della proposta è quella di offrire ai migranti **un canale di ingresso in Europa regolare e alternativo basato su un sistema di *safeharbours*, ossia di centri per la gestione delle richieste di asilo istituiti nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo**, da cui i richiedenti potrebbero inoltrare la loro domanda in modo da essere equamente ripartiti fra tutti i paesi europei.

Il piano ha peraltro incontrato l'opposizione di diverse delegazioni, poco convinte che un esame preventivo delle domande di asilo in paesi terzi possa avere l'effetto di scoraggiare i flussi migratori illegali verso l'Europa, ma anche, probabilmente, contrarie al principio di equa ripartizione dei costi che ne deriverebbe. Un'opposizione ribadita in sede di Consiglio europeo straordinario, tanto che **la Dichiarazione finale non reca traccia dell'ipotesi di istituire *safeharbours* nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo.**

3. Le prime reazioni alla Dichiarazione e gli adempimenti futuri

La Dichiarazione finale del Consiglio europeo straordinario è stata accolta nel complesso positivamente dai Capi di Stato e di Governo, seppur con taluni distinguo. Il Presidente del Consiglio **Renzi** si è soffermato soprattutto sul fatto che, per la prima volta, l'Unione europea si sarebbe dotata di una strategia comune per fronteggiare i drammatici effetti dell'aumento di flussi migratori nel Mediterraneo, insistendo altresì sulla necessità di stabilizzare la situazione interna in Libia e di studiare misure di cooperazione con i paesi di origine e di transito. Più critiche le valutazioni del cancelliere tedesco **Merkel**, che ha rilevato come non sia stata concordata alcuna cifra per quanto attiene al numero di rifugiati che dovrebbero essere ricompresi nel progetto pilota in materia di reinsediamento, e come, al di là del significativo incremento degli stanziamenti per l'anno corrente e per il prossimo, tra gli Stati membri permangano forti differenze quanto ai margini di azione per l'operazione Triton.

Tra le reazioni a livello istituzionale, va segnalata in particolare la **dichiarazione congiunta rilasciata dagli Alti commissari ONU per i rifugiati e per i diritti umani, dal Rappresentante speciale del Segretario generale ONU per le migrazioni internazionali e**

dal Direttore generale dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Benché alcuni punti della Dichiarazione del Consiglio europeo straordinario - e in particolare l'avvio di un progetto pilota per il trasferimento in diversi paesi europei dei richiedenti protezione - abbiano tenuto conto delle proposte avanzate dall'Alto commissariato per i rifugiati (UNHCR) lo scorso 12 marzo, la dichiarazione sottolinea come la risposta dell'Unione europea sia caratterizzata da un minimalismo non accettabile, e come pertanto le misure per fronteggiare il fenomeno dei flussi migratori nel Mediterraneo debbano essere ampliate e rafforzate, includendo un'operazione di *search and rescue* a livello europeo, con una capacità simile a quella di *Mare Nostrum* e il chiaro mandato di salvare vite umane; la creazione di canali per una migrazione regolare e sicura; l'impegno ad accogliere un numero maggiore di rifugiati da parte di tutti gli Stati membri; un maggior sostegno ai paesi di prima accoglienza e una lotta decisa a qualunque recrudescenza di razzismo e xenofobia rivolta contro i migranti.

Per quanto concerne infine i passaggi futuri del dibattito in sede europea sulle questioni migratorie, nella sua Dichiarazione il Consiglio europeo straordinario ha affermato **di attendere "con interesse la comunicazione della Commissione relativa all'agenda europea sulla migrazione, al fine di sviluppare un approccio alla migrazione più sistemico e globale dal punto di vista geografico. Il Consiglio europeo ha espresso altresì l'intento di continuare "a occuparsi da vicino della situazione", seguendo attentamente l'attuazione degli orientamenti contenuti nella dichiarazione, sui quali Consiglio e Commissione "riferiranno al Consiglio europeo di giugno".**

I lavori per la definizione di un'agenda europea globale sulla migrazione sono stati avviati dalla Commissione il 5 marzo 2015, con l'obiettivo di presentare l'agenda stessa entro il mese di maggio. Gli interventi previsti all'interno dell'agenda si dovrebbero concentrare su quattro principali settori:

1. un **nuovo sistema comune di asilo.** A giudizio della Commissione, l'Unione europea dispone di uno dei quadri legislativi più avanzati al mondo per offrire protezione a chi ne ha bisogno, ma è necessario che tale quadro, e il sistema comune recentemente adottato, siano applicati in modo pieno e coerente, garantendo il superamento delle attuali divergenze tra le prassi nazionali in materia di asilo e progredendo al contempo verso un maggiore uso delle iniziative di ricollocazione e reinsediamento dell'Unione europea;
2. una **nuova politica europea sulla migrazione legale,** finalizzata ad attirare i giusti talenti per far sì che l'Unione sia più competitiva a livello globale, avviando, tra l'altro, il riesame della direttiva sulla Carta blu (per l'ingresso e il soggiorno di lavoratori altamente qualificati);
3. una **lotta più decisa alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani,** da perseguire elaborando un insieme completo di azioni sul traffico di migranti e potenziando gli strumenti per agire in paesi e su rotte prioritari, in stretta collaborazione con i paesi terzi, anche tramite gli accordi di riammissione e i quadri di cooperazione vigenti (come i processi di Rabat, di Khartoum o di Budapest);
4. il **rafforzamento delle misure di protezione alle frontiere esterne dell'Unione europea,** tema che offrirà il destro per discutere se e in quale misura Frontex necessiti di un aumento di dotazione e di maggiori mezzi operativi e risorse umane per affrontare meglio le sfide in costante evoluzione alle frontiere esterne dell'Unione.

24 aprile 2015

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)