

Giordano Alfonso

La geopolitica dello spazio europeo tra ridefinizione del regime frontaliero e governance delle migrazioni

1. Premessa

Le politiche migratorie in Europa si trovano in mezzo a un guado: a metà via tra le competenze che spettano ai rispettivi Stati membri e quelle che fanno capo alle Istituzioni europee. Un groviglio di difficile soluzione che ha avuto ed ha pesanti conseguenze su due fondamentali aspetti: il controllo delle frontiere esterne europee e, dunque, dei flussi migratori irregolari, e le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. A tal proposito, sono in particolare quattro le principali criticità irrisolte: l'Accordo di Schengen per la libera circolazione, l'Agenzia Frontex per il controllo delle frontiere, la Politica Comune d'Asilo e la cooperazione con i paesi terzi.

2. Schengen: la creazione di un insostenibile confine sovranazionale

L'Accordo di Schengen, consentendo la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi aderenti, ha radicalmente modificato la geografia politica delle migrazioni e, di conseguenza, le politiche migratorie degli Stati interessati, conferendo loro una dimensione sovranazionale prima di allora sconosciuta. Dopo l'Accordo, infatti, le frontiere esterne si sono "spostate" nel senso che ora esse coincidono in gran parte con quelle dell'intera area Schengen. Tali frontiere, su cui preme un significativo numero di aspiranti immigrati, risultano molto più facilmente controllabili quando sono costituite principalmente da aeroporti, com'è il caso, ad esempio, della Germania, mentre lo sono molto meno quando sono anche terrestri, com'è il caso della Polonia, oltre che marittime, come nel caso dell'Italia.

Allo stesso tempo, sono stati progressivamente aboliti i controlli alle frontiere nazionali interne all'area. Circostanza di cui può beneficiare tanto un cittadino comunitario, quanto uno straniero immigrato, sia esso regolare o illegale (Morehouse C. e Blomfield M., 2011).

In sostanza, con l'Accordo di Schengen nasceva in seno all'Europa quella che è una contraddizione in termini: da un lato si aveva la pretesa

di creare, per la prima volta nella storia del Vecchio Continente, un confine sovranazionale, dall'altro si relegava a un ristretto numero di Stati, quelli confinanti con gli Stati extra-UE, l'onere di sorvegliarlo facendosi persino carico dell'individuazione e del rimpatrio di eventuali clandestini provenienti da paesi terzi. Una realtà ulteriormente complicata dal fatto che, mentre inizialmente gli Stati firmatari dell'Accordo di Schengen erano appena cinque¹, oggi sono ben ventisei, di cui 22 facenti parte dell'Unione Europea e quattro non membri². Tra i membri UE, non prendono parte all'Accordo Bulgaria, Cipro, Croazia, e Romania, per cui il Trattato non è ancora entrato in vigore, e Irlanda e Regno Unito, che non hanno aderito alla Convenzione esercitando la cosiddetta clausola di esclusione (opt-out).

In questo quadro, l'allargamento dell'Unione ha portato al paradosso di rendere, ad esempio, Malta – membro UE dal 2004 – uno dei guardiani di una frontiera, qual è quella europea, che ormai si estende per oltre diecimila chilometri. Facendo così divenire questa piccola isola ambita terra di approdo di immigrati africani e mediorientali diretti in Europa, proprio come l'isola di Lampedusa, le exclaves spagnole di Ceuta e Melilla in Marocco o le isole Canarie. Con la, non trascurabile, differenza che, contrariamente agli altri territori citati, parte di Stati continentali, Malta – un paese di appena quattrocentomila abitanti, ad alta densità demografica – non può smistare gli arrivi altrove.

È evidente che questo vero e proprio “peccato originale” insito fin dalle origini nell'accordo di Schengen, in base al quale – vale la pena ripeterlo - si è creato un confine europeo sovranazionale relegando soltanto ad alcuni Stati l'onere di sorvegliarlo, ha avuto pesanti conseguenze politiche, sociali e giuridiche non solo nelle nazioni UE, soprattutto quelle mediterranee, che confinano con paesi terzi, ma anche, sia pur indirettamente nel resto dell'Unione (Giordano A., 2015a).

Prova né è, per esempio, lo scontro diplomatico tra Italia e Francia al confine tra i due paesi. Quando la Francia ha dichiarato che la frontiera con l'Italia non è mai stata chiusa e l'Italia ha, invece, sostenuto che erano stati reintrodotti controlli fissi alle frontiere non previsti dal Trattato. Di fatto, centinaia di migranti sono rimasti bloccati sugli scogli di Ventimiglia visto che la Francia ha schierato militari della *Compagnie républicaine de sécurité* sulla linea di confine a Menton. Come in una reazione a catena, altri paesi europei hanno reintrodotta controlli alle proprie frontiere all'interno dell'area europea: la Germania con l'Austria, l'Austria con l'Italia e l'Ungheria, la Slovacchia con l'Austria e l'Ungheria, la Repubblica

¹ Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

² Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Ceca con l'Austria, la Danimarca con la Germania. Al di fuori dell'area, l'Ungheria ha innalzato un muro con la Serbia per contrastare i flussi che provengono dalla rotta balcanica divenuta nel frattempo la più battuta (Šantić D., 2015).

La verità è che gli Stati UE, proprio perché hanno sempre considerato la materia dell'immigrazione come di esclusiva competenza nazionale, non hanno dato seguito alle previsioni del Trattato di Schengen e soprattutto alla Convenzione di applicazione. Una normativa che non si limitava a stabilire solo ed esclusivamente l'abolizione delle frontiere, bensì annoverava un insieme di misure compensative proprio per evitare che la libertà di circolazione delle persone si trasformasse in un vero e proprio volano per i traffici illegali di cose o persone. Tant'è che sotto questo punto di vista l'art. 17 del Trattato di Schengen (EUR-Lex, 2000) parla chiaro: «In materia di circolazione delle persone, le parti si adopereranno in via preliminare per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti e alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l'immigrazione clandestina di cittadini di Stati non membri della Comunità Europea.»

3. Da Frontex alla Guardia Costiera e di Frontiera Europea

Se Schengen doveva facilitare la libera circolazione sul territorio europeo, il secondo tassello che, nell'ottica di filiera per una politica unica sulla migrazione in Europa, avrebbe dovuto garantire il controllo delle frontiere, era l'Agenzia Frontex. Non tutti gli Stati membri, però, per ragioni squisitamente geografiche oltre che per il consueto attaccamento alla sovranità nazionale, erano interessati alla creazione, e soprattutto al finanziamento, di questa autorità di controllo sovranazionale delle frontiere. Inoltre, per le stesse ragioni che hanno procrastinato la sua creazione, Frontex è rimasta a lungo dietro le quinte anche dopo la sua istituzione. Dal momento che, oltre ad avere un organico striminzito e una dotazione di bilancio limitata, l'Agenzia è stata localizzata a Varsavia in Polonia, lontano, dunque, da quelle che si sarebbero dimostrate le rotte "calde" dell'immigrazione, quali quelle provenienti dal Mediterraneo³.

³ Non sorprende dunque che dal 2005 al 2010, per via delle stringenti indicazioni statutarie, Frontex è stata più che altro confinata a svolgere mansioni di intelligence: in particolare l'elaborazione di informazioni condivise sui flussi migratori e la formazione di ufficiali dogan-

Di fatto il Mediterraneo rappresenta oggi una “regione migratoria” (Schmoll C., Thiollet H. e Wihtol de Wenden C., 2015). Quasi tutte le principali rotte migratorie verso l’Ue coinvolgono, infatti, la regione mediterranea: la prima è quella del Mediterraneo centrale, che parte dall’Africa settentrionale, in particolare dalla Libia, e viene percorsa dalle persone in fuga dai paesi dell’Africa sub-sahariana e dal Medio Oriente verso l’Italia; la seconda è quella del Mediterraneo orientale, che va dalla Turchia verso la Grecia, la Bulgaria e per questa via attraversa i Balcani; la terza è quella del Mediterraneo occidentale, che va dall’Africa settentrionale alla Spagna.

In tale contesto, il protrarsi dei flussi migratori diretti in Europa ha reso necessario realizzare sforzi volti a migliorare Frontex. Un tentativo in questa direzione è rappresentato dalla proposta avanzata dalla Commissione Europea per l’istituzione di una Guardia Costiera e di Frontiera Europea⁴, proposta poi approvata dal Consiglio europeo il 14 settembre 2016, che assicuri una gestione rafforzata e condivisa delle frontiere esterne dell’Unione. Nelle intenzioni della Commissione, il nuovo sistema dovrebbe svolgere un ruolo decisivo nel controllo delle frontiere esterne del Vecchio Continente, consentendo di superare i limiti strutturali di Frontex, tra i quali, oltre a quelli già citati, figura l’impossibilità per di svolgere autonomamente operazioni di rimpatrio o di gestione delle frontiere, per le quali è necessaria una esplicita richiesta di intervento da parte di uno degli Stati Membri (Franko K. e Gundhus H., 2015).

La nuova versione potenziata dell’Agenzia avrà quindi la possibilità di monitorare le frontiere tramite analisi periodiche dei rischi e valutazioni delle vulnerabilità; la carenza di personale potrà essere superata dotando l’Agenzia di una squadra di riserva rapida di guardie di frontiera, di un parco di attrezzature tecniche, e raddoppiando il personale a disposizione. Il deficit operativo sarebbe quindi risolto attraverso la possibilità, riconosciuta al nuovo sistema, di implementare interventi diretti e indiretti. Infatti, nel caso in cui siano riscontrate carenze nei sistemi nazionali di asilo, a Frontex sarà riconosciuto il potere di imporre agli Stati membri di intervenire con una azione tempestiva. In situazioni urgenti potenzialmente pericolose per l’integrità dell’area Schengen, invece, l’Agenzia avrà facoltà di intervenire per assicurare che vengano avviate azioni sul terreno.

nali. Certo, in parallelo, Frontex ha anche cominciato a coordinare missioni transnazionali di pattugliamento delle frontiere europee, finanche con l’ausilio di Stati terzi. La guida delle quali, tuttavia, è stata sempre affidata in via esclusiva alle autorità del paese ospitante.

⁴ La Guardia Costiera e di Frontiera Europea (ECBG) riunirà al suo interno l’Agenzia della Guardia Costiera e di Frontiera Europea, creata da Frontex, e le autorità responsabili della gestione delle frontiere dei singoli Stati membri.

Sebbene sulla carta presenti possibili soluzioni alla gestione delle frontiere esterne, il nuovo sistema non sembra costituire uno strumento realmente risolutivo della crisi dei rifugiati in quanto, alle condizioni attuali, baserebbe la propria azione ancora una volta su un assetto emergenziale (Carrera S. e den Hertog L., 2016), agendo nei periodi di flussi più intensi senza però intervenire sulle carenze strutturali dei sistemi di asilo dei singoli Stati. La maggiore dotazione in termini di budget, strumenti tecnici e personale risulta, quindi, inefficace se introdotta in un contesto lacunoso e poco efficiente in cui gli standard europei in materia di asilo non sono rispettati all'interno di tutti gli Stati membri.

4. Il fallito compromesso di Dublino

Tutto ciò si inserisce in un'altra criticità evidenziata in apertura di questo contributo: la Politica Comune di Asilo dell'UE. I dati di fatto ci dimostrano che, soprattutto nell'ultimo decennio, la Convenzione di Dublino, che fissava le regole per una politica comune di asilo nell'UE, è rimasta in vita in linea squisitamente formale sulla base di un compromesso, informale e tacito tra gli stati dell'Europa mediterranea e quelli mitteleuropei. In base al quale, nonostante i vincoli imposti da Dublino, i primi si sono fatti sempre carico sostanzialmente da soli del costosissimo onere di ricevere e garantire una prima assistenza ai richiedenti asilo, essendo però molto permissivi di fronte a coloro che rifiutavano di farsi registrare e fotosegnalare perché preferivano chiedere formalmente rifugio nel Nord Europa. Solo così si spiega perché, dati UNHCR alla mano, è la Svezia il paese UE che ospita il maggior numero di rifugiati pro-capite (11 ogni mille abitanti contro 1 ogni mille dell'Italia). Mentre in termini assoluti la regina europea dell'accoglienza è la Germania che nel 2015 ha ricevuto circa 402 mila rifugiati e nel periodo gennaio-agosto 2016 è arrivata a oltre 520 mila (Unhcr, 2016).

Questo *do ut des*, in verità poco vantaggioso per entrambe le parti, ha retto perché unanimemente considerato il male minore rispetto all'unica alternativa possibile: una *vera* politica comune d'asilo. In breve, gli stati UE pur di non cedere le rispettive competenze nazionali su questa materia, hanno preferito un meccanismo inefficiente a uno più performante. Un sistema palesemente zoppicante - che sta mettendo seriamente in pericolo il permanere di un bene prezioso come quello della libera circolazione assicurato da Schengen - che è rimasto in piedi fin quando il numero dei

nuovi arrivati in Europa è stato se non basso, almeno gestibile (Terranova G., 2015). Mentre ha cominciato a scricchiolare pericolosamente a partire dal 2011 sotto i colpi di una tempesta perfetta, innescata dalle Primavere Arabe (Giordano A., 2011), dalle crisi alimentari (Giordano A., 2015b) e dallo scoppio della guerra in Siria, che ha finito letteralmente per squassare l'equilibrio geopolitico della riva Sud del Mediterraneo. Scatenando la più grave emergenza profughi che il Vecchio Continente abbia mai registrato dal Secondo Dopoguerra (Mautz C., 2015).

Le difficoltà riscontrate nel far fronte con le proprie forze al flusso di migranti in arrivo soprattutto dalla Siria e dall'Africa hanno spinto l'UE a cercare nuove soluzioni che contemplassero il sostegno da parte di paesi terzi. È in quest'ottica che si inseriscono il Piano d'Azione UE-Turchia e il *Migration Compact*.

5. La necessaria cooperazione con i paesi terzi

Il Piano d'Azione UE-Turchia è il frutto di una lunga concertazione culminata nel meeting straordinario tra i rappresentanti del Consiglio Europeo e la Turchia del 29 novembre 2015. Sulla carta, l'accordo rappresenta il tentativo di correggere l'inadeguata risposta europea ai flussi di migranti, sviluppando un programma che coinvolga anche la Turchia, il paese dal quale transita gran parte dei rifugiati siriani diretti in Europa.

Attraverso la cooperazione con il governo di Erdogan, l'UE ha mirato a contenere il flusso di aspiranti rifugiati diretti negli Stati europei. In cambio di alcune concessioni inerenti principalmente un supporto finanziario per la realizzazione di progetti dedicati ai rifugiati siriani in Turchia, l'impegno a velocizzare la procedura per il riconoscimento dei visti per la libera circolazione dei cittadini turchi all'interno dell'area Schengen, e la ripresa dei negoziati per l'adesione della Turchia all'UE, il governo di Ankara ha acconsentito a fornire il proprio sostegno all'Unione.

Il Piano d'Azione si è articolato lungo due principali direttrici: da un lato, fornire maggiore supporto ai siriani in Turchia, creando un ambiente più favorevole alla loro integrazione, mediante strumenti di assistenza tecnica e finanziaria, al fine di ridurre i c.d. *push-factors*; dall'altro rafforzare i controlli per arrestare i flussi irregolari verso l'Europa. Riconoscendo l'importante sforzo compiuto dal governo turco, che è arrivato a ospitare più di due milioni di rifugiati a fronte di una popolazione di circa settantaquattro milioni di abitanti, l'UE ha accordato un finanziamento

di tre miliardi di euro per sostenere il paese partner nel miglioramento delle condizioni socio-economiche dei profughi siriani, facilitando la loro inclusione nella società turca, e favorendone l'accesso al mercato del lavoro e ai servizi pubblici (De Marcilly C e Garde A., 2016).

Il piano UE-Turchia ha previsto altresì una cooperazione rafforzata e procedure più rapide per il reinsediamento di quei migranti irregolari che non presentino le condizioni necessarie perché sia loro riconosciuto lo status di rifugiato. Secondo quanto previsto dall'accordo, a partire dal 20 marzo 2016 sono iniziati i trasferimenti in Turchia di tutti i migranti irregolarmente giunti in Grecia. Inoltre, in base al meccanismo temporaneo "one-for-one"⁵, per ogni siriano rientrato in Turchia dalla Grecia, un cittadino della stessa nazionalità sarà reinsediato nell'UE. Anche in questo caso, l'accordo concluso dall'UE non sembra essere una risposta concreta e definitiva a una situazione non certo di semplice gestione. Benché gli sforzi intrapresi al fine di migliorare le capacità del sistema d'asilo turco siano necessari, essi non possono sostituire le responsabilità dei governi europei.

Tra i più recenti tentativi di migliorare la Politica Comune di Asilo dell'UE si inserisce il *Migration Compact*, una proposta avanzata dal governo italiano che mira a risolvere l'odierna crisi dei migranti attraverso la definizione di strategie collaborative con i paesi terzi, in particolare quelli africani, dai quali provengono o transitano i migranti in arrivo sulle coste meridionali dell'Europa. Per la sua posizione geografica, l'Italia risulta uno dei paesi maggiormente esposti all'arrivo di migranti in fuga attraverso il Mediterraneo (Giordano A., 2016a).

Al fine di contrastare l'immigrazione irregolare nel Mar Mediterraneo, negli anni sono stati diversi i tentativi di sanare la situazione attraverso la conclusione di una serie di accordi bilaterali con i Paesi di partenza e tramite iniziative di pressione verso Bruxelles per arrivare alla realizzazione di una politica migratoria europea efficace e concreta. È in questa cornice che si inserisce la nuova proposta italiana. Sull'esempio dell'accordo tra UE e Turchia per la gestione dei flussi migratori provenienti dalla rotta Orientale, e ribadendo la necessità di un impegno concreto e coerente dell'Europa sul fronte esterno, il progetto realizzato dal governo italiano mira a ridisegnare le politiche europee di relazione con i paesi terzi individuando soluzioni comuni per arrestare o comunque ridurre i flussi di migranti diretti verso la sponda Nord del Mediterraneo.

L'auspicata collaborazione con i paesi terzi è articolata in quattro punti: un maggiore controllo delle frontiere, la riduzione dei flussi di

⁵ In base ai termini dell'accordo, si tratta di un meccanismo temporaneo che sarà sospeso una volta reinsediate 72.000 persone.

migranti, la cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni, il rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani (Rubio Grudel L., 2015). Punto focale resta lo sviluppo di un modello di offerta ai paesi terzi in base al quale, alle misure di supporto finanziario e operativo proposte dall'UE, corrispondono impegni precisi dei partner extra-UE, come ad esempio la partecipazione alle missioni di ricerca e soccorso, in collaborazione con la Guardia Costiera e di Frontiera Europea. L'Unione offrirebbe così risorse e mezzi, sotto forma di iniziative di *capacity building* e supporto tecnologico, per la realizzazione degli impegni assunti. Infine, per rendere più rapide le operazioni di rimpatrio o di concessione dei visti verrà disposta, all'interno dei paesi terzi, la creazione di sistemi di *screening* attraverso i quali operare una prima distinzione tra migranti economici e richiedenti protezione internazionale, snellendo in tal senso le pratiche per la richiesta di asilo.

Tenendo conto della vicinanza geografica tra Italia e Libia e sulla base degli accordi bilaterali sottoscritti dai due paesi negli anni precedenti, ultimo il cosiddetto "Trattato di Bengasi" dell'agosto 2008, il *Migration Compact* contiene una sezione dedicata esplicitamente allo Stato nord-africano. La collaborazione con il governo libico, pur nella sua precarietà, è considerata una priorità strategica per la gestione dei flussi di migranti e rifugiati.

Le proposte analizzate considerano come principale soluzione alla crisi dei rifugiati una politica europea incentrata su controlli alle frontiere esterne, strumenti di rimpatrio e forme di cooperazione con paesi terzi, tralasciando le debolezze interne al sistema comunitario di accoglienza (Tsourdi E. e De Bruycker P., 2015).

6. Conclusioni

Appare evidente non solamente che i movimenti migratori alle frontiere dell'Europa non abbiano ragione di arrestarsi nel prossimo futuro, ma anche che la gestione di questi movimenti e delle loro conseguenze, politiche, sociali ed economiche, debba essere necessariamente europea. D'altro canto, considerando l'invecchiamento delle loro popolazioni e le spese sempre più elevate di assistenza sociale (Giordano A., 2016b), i paesi europei hanno bisogno di un innesto di persone in età lavorativa nei loro sistemi economici, anche attraverso l'immigrazione che, tuttavia, non può rappresentare l'unica soluzione.

In conclusione, occorre una nuova e più forte consapevolezza da parte di tutti gli Stati europei volta a superare gli egoismi nazionali al fine di continuare a garantire quel complesso di valori, acquisiti grazie anche al processo di integrazione europea, come pace, democrazia, diritti dell'uomo, Stato di diritto, libertà e mobilità. Valori per i quali i migranti decidono di attraversare le frontiere dell'Europa per inserirsi nelle sue società, e irrinunciabili, si spera, per gli europei stessi.

Bibliografia

- CARRERA S. e DEN HERTOEG L., *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* in «CEPS Paper in Liberty and Security in Europe», 2016, n.88, Centre for European Policy Studies
- DE MARCILLY C. e GARDE A., *The EU-Turkey Agreement and its implication. An unavoidable but conditional agreement*, in «European Issues», Policy Paper n. 396, Fondation Robert Schuman, 2016
- EUR-LEX, *The Schengen acquis*, in «Official Journal», L239, 22/09/2000, 2000, pp. 13-18
- FRANKO K. e GUNDHUS H., *Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life*, in «British Journal of Criminology», 2015, vol. 55, n.1, pp. 1-18
- GIORDANO A., *Free Movement, Border Control and Asylum in Europe. Geopolitics of the Italian Peninsula in the European Migration Policy Framework*, in «Refugees Adrift? Responses to Crises in the MENA and Asia», MEI Essay Series, Middle East-Asia Project, Middle East Institute, 2016(a)
- GIORDANO A., *Nuovi centri e nuove periferie. Geografia umana e riconfigurazione del sistema mondo*, in DE VECCHIS G. e SALVATORI F. (a cura), *Geografia di un nuovo umanesimo*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2016(b), pp. 89-115
- GIORDANO A., *Movimenti di popolazione. Una piccola introduzione*, Roma, LUISS University Press, 2015(a)
- GIORDANO A., *Crisi alimentari, migrazioni e sicurezza*, in «Gnosis – Rivista Italiana di Intelligence», 2015(b), n.1, pp. 115-121
- GIORDANO A., *Mutations géopolitiques dans le monde arabe et relations euro-méditerranéennes*, in «Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique», 2011, n. 29, pp. 51-69
- MAUTZ C., *The Refugee in Europe*, in «International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences», 2015, vol.4, n.3, pp. 293-311
- MOREHOUSE C. e BLOMFIELD M., *Irregular Migration in Europe*, in «Transatlantic Council on Migration», Migration Policy Institute, 2011
- RUBIO GRUDEL L., *EU Anti-Trafficking Policies: from Migration and Crime*

- Control to Prevention and Protection*, in «Policy Briefs», Migration Policy Centre, European University Institute, 2015, n. 9
- ŠANTIĆ D., *Is the Boat Really Full?*, in «ECIA Briefing 27 July», European Centre for International Affairs Brussels, 2015
- SCHMOLL C., THIOLLET H. e WIHTOL DE WENDEN C. (a cura di), *Migrations en Méditerranée*, Parigi, CNRS Editions, 2015
- TERRANOVA G., *Superare Dublino per salvare Schengen*, in «Gnosis-Rivista Italiana di Intelligence», 2015, n. 4, pp. 174-181
- TSOURDI E. e DE BRUYCKER P., *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection*, in «Policy Briefs n. 6», Migration Policy Centre, European University Institute, 2015
- UNHCR, *Statistiche*, 2016 (<https://www.unhcr.it/risorse/statistiche>)