

Franco Bassanini

Immigrazione, banco di prova per l'Unione europea: una proposta¹

Tra rifugiati e migranti economici, dal 2008 al 2013 approdarono alle coste meridionali dell'Europa 277.000 persone². Nel triennio 2014-2016 ne sono giunti oltre un milione e mezzo³. In gran parte dei Paesi europei, la questione migratoria è ormai tra le priorità politiche. A torto o a ragione, alimenta preoccupazione, ansie, allarmi, talvolta reazioni xenofobe. Partiti e movimenti populistici li cavalcano.

Una risposta adeguata alla sfida può essere solo europea. Nel contempo, il governo dei flussi migratori costituisce per l'Europa un banco di prova decisivo. Ma di ciò non c'è ancora adeguata consapevolezza. L'Italia, per molte ragioni, può svolgere un ruolo non secondario. Vediamo perché.

Le cause strutturali e congiunturali delle migrazioni verso l'Europa.

Il fenomeno ha – com'è noto – cause congiunturali (di medio periodo), e cause strutturali (di lungo periodo). Alle prime si deve in gran parte il flusso dei rifugiati, alle seconde quello dei migranti economici. Tra le prime, la principale sono i focolai di guerra alimentati dal fondamentalismo islamico (ma non solo) in Medio Oriente, Afghanistan, Africa Subsahariana, Libia, Sudan, Corno d'Africa.

Le cause strutturali sono invece demografiche, economiche e culturali. In estrema sintesi: il PIL pro capite africano è oggi in media di 1.850 dollari annui, quello europeo di 25.710 (IMF 2017). L'Africa è in piena esplosione demografica (il subcontinente subsahariano passerà da 960 mil. di abitanti del 2015 a 2.130 mil. nel 2050, secondo stime dell' UN Population Division); l'Europa invece invecchia (di

¹ Una prima, più breve, versione di questo scritto è stata pubblicata un VV.A.A., *Europa, sfida per l'Italia*, a cura di Marta Dassù, Stefano Micossi e Riccardo Perissich, LUISS University Press, Roma 2017.

² UNHCR, *Global Trends 2015*, giugno 2016; UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* (<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>).

³ 1.592.787, di cui 1.070.670 sulle coste greche e 505.378 su quelle italiane (UNHCR).

qui al 2050 perderà 112 milioni di persone in età lavorativa, al netto dei flussi migratori⁴). In più, grazie a internet e ai moderni mezzi di comunicazione, tra gli africani, a differenza che in passato, è oggi diffusa la convinzione che a nord del Mediterraneo ci siano per loro opportunità di lavoro, di benessere e di welfare che mancano ancora nei loro Paesi di nascita.

Proprio il declino demografico della vecchia Europa sembrerebbe aprire la strada ad una soluzione “fisiologica”, da anni suggerita dai demografi, in primis Hervé Le Bras⁵. Integrare nel mercato del lavoro europeo 2/3 milioni di lavoratori extracomunitari all’anno consentirebbe di mantenere grosso modo invariato nel tempo il numero degli occupati nella UE e dunque di evitare tanto il rischio di un rapido declino della crescita e della competitività europea, quanto il rischio di una progressiva insostenibilità finanziaria del sistema europeo di welfare dovuto all’invecchiamento della popolazione. Di conseguenza, una immigrazione netta (inclusi i ricongiungimenti familiari) di 3/4 milioni di persone per anno dovrebbe essere considerata una opportunità, anzi una necessità per il vecchio continente. Da questa constatazione potrebbero trarre legittimazione e consenso le necessarie politiche di integrazione dei rifugiati e degli immigrati economici, per quanto ardue e impegnative. E’ noto del resto quanto abbia contribuito l’apporto di importanti flussi migratori al dinamismo dell’economia e della società nordamericane (tra le società leader nel settore tecnologico, sono state fondate da immigrati di prima o seconda generazione Apple, Google, AT&T, IBM, Tesla, Facebook, Oracle, Amazon, Uber, Yahoo, eBay, EMC, Reddit).

I vincoli politici e il problema del consenso democratico

Per quanto solidamente fondata su dati oggettivi, questa conclusione sottovaluta tuttavia altri fattori, che hanno negli ultimi anni profondamente segnato le opinioni e le scelte politiche delle popolazioni europee.

Innanzitutto. Gli effetti *disruptive* della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica (informatica, robotica, biotecnologie), l’impoverimento (reale o percepito) delle classi medie, la crescita di timori e angosce di fronte a minacce crescenti e non facilmente gestibili (il terrorismo globale, il cambiamento climatico, la competizione delle economie emergenti, il rischio di stagnazione secolare), hanno,

⁴ M. Livi Bacci, *L’Europa ha bisogno di un’immigrazione di massa?*, in *il Mulino*, 2016, n. 6, 923.

⁵ H. Le Bras, *L’avenir démographique de l’Europe*, European Parliament, 2008, p. 28-31; ma v. anche F. Héran, *L’avenir démographique de l’Europe: éléments de diagnostic à l’horizon 2050*, ivi, p. 9 s.

come è noto, prodotto nell'opinione pubblica reazioni diffuse di preoccupazione per la sicurezza, di arroccamento e di ripiegamento entro i propri confini, di rifiuto del diverso, di ostilità verso chi è visto come nuovo partecipante a un banchetto nel quale, per la prima volta, si comincia a pensare che non ce ne sarà per tutti. Non va dimenticato, peraltro, che su molti dei Paesi europei pesa ancora l'eredità della crisi finanziaria (elevati debiti pubblici, alti tassi di disoccupazione, crescita fragile), rendendo credibile il timore di una concorrenza dei migranti nell'accesso a beni scarsi come l'occupazione e i servizi del welfare.

In secondo luogo, il progressivo affermarsi di tendenze fondamentaliste nell'ambito delle comunità islamiche e l'evidente crisi, se non il fallimento dei vari modelli storici di convivenza multireligiosa e multietnica adottati nelle principali democrazie europee hanno alimentano la richiesta diffusa di una più ferma difesa dell'identità culturale nazionale ed europea, minacciata dalla entità dei nuovi flussi migratori e dalla radicale alternatività di valori e costumi di cui talune componenti di questi flussi sono portatrici.

Da ultimo, ma non per ultimo, i ripetuti attentati compiuti in Europa dalle (o in nome delle) organizzazioni terroristiche islamiche hanno alimentato la convinzione, ancorché al momento priva di evidenze empiriche, che l'immigrazione extracomunitaria possa rappresentare il cavallo di troia per l'ingresso in Europa di gruppi terroristi.

Questi fattori, politici, culturali e psicologici non possono essere ignorati o sottovalutati. Non bastano certo a cancellare le cause strutturali dai quali i flussi migratori traggono origine (e, di fronte ai quali, come insegna la storia dell'immigrazione messicana negli USA, non ci sono frontiere o muri che tengano). Non bastano a azzerare l'indubbia necessità che l'Europa ha dell'apporto di nuova forza lavoro e di nuove energie provenienti da altri continenti. Ma richiedono adeguate e efficaci politiche di governo dei fenomeni migratori, che ne regolino il volume, ne definiscano le regole, ne mitighino i rischi e i potenziali conflitti.

Benché autorevolmente espressa, la convinzione che le frontiere debbano restare totalmente aperte alla libera circolazione delle persone come dei capitali si rivela un'utopia, suscettibile solo di alimentare derive populiste e perfino xenofobe. Ogni risposta alla sfida migratoria, ogni progetto di politica pubblica per il governo dei flussi migratori deve infatti fare i conti con la necessità di raccogliere intorno ad esso il necessario consenso democratico. Una regolazione prudente dei flussi sostenibili e

una gestione efficace delle frontiere comuni sono non meno necessarie di adeguate politiche pubbliche di integrazione dei rifugiati e degli immigrati regolari.

Libertà di circolazione all'interno dell'Unione e gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

La libertà di circolazione all'interno dell'Unione è un diritto fondamentale dei cittadini europei. L'averla garantito a tutti è una grande conquista, ma ha la naturale conseguenza che il governo e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione non rientrino più nella esclusiva competenza nazionale. La correlazione è sancita dall'art. 77 TFUE, che non a caso collega la “garanzia dell'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne”, alla necessità di “garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne” e dunque di “instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne”.

I Paesi dell'Unione europea (o quanto meno i Paesi dell'area Schengen) hanno dunque già rinunciato, mettendolo in comune, all'esercizio di quella porzione di sovranità nazionale che si traduce nel potere di consentire o vietare l'ingresso sul proprio territorio a cittadini di altri Paesi, con la sola eccezione del “diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo” (art. 79, comma 5, TFUE)⁶, nonché della “competenza degli Stati membri riguardo alla delimitazione geografica delle rispettive frontiere, conformemente al diritto internazionale” (art. 77, comma 4).

Gli articoli da 77 a 80 del TFUE forniscono la base giuridica per una “politica comune dell'immigrazione”, per un “sistema integrato di gestione delle frontiere esterne”, per un “sistema europeo comune di asilo”, attribuendo i necessari poteri a Consiglio e Parlamento, con un unico limite rilevante dato dall'or ora ricordata competenza degli Stati membri a fissare il numero degli ingressi nel territorio nazionale (quote) dei soli migranti economici (ma non dei rifugiati aventi diritto all'asilo o alla protezione internazionale).

Alcuni passi importanti in direzione della attuazione di queste disposizioni del TFUE sono stati fatti, dall'istituzione di Frontex fino alla sua trasformazione recente in

⁶ Come è a prima vista evidente, la disposizione non concerne i rifugiati (aventi diritto all'asilo o alla protezione internazionale) ma i soli migranti economici, e non si estende all'intero ambito delle politiche relative a questi ultimi ma solo alla fissazione degli ingressi autorizzati (quote).

Guardia di frontiera e Guardia costiera europea (reg. 2016/1624 del 14 settembre 2016). Ma sono rimasti a metà. O, se si preferisce, sono ormai inadeguati rispetto alla dimensione e alla complessità del fenomeno: non hanno bloccato il flusso di migranti irregolari, né hanno garantito procedure di rimpatrio efficaci, non solo per quanto concerne l'Italia⁷, ma anche per quanto concerne gli altri Stati europei⁸, nonostante l'obbligo di allontanare dal territorio dell'Unione sia prescritto dalla Direttiva 2006/115/CE per tutti i migranti irregolari⁹. E, soprattutto, sono ben lungi

⁷ V. da ultimo M. Savino, *Per una diversa politica dell'Unione in materia di immigrazione e sicurezza*, in ASTRID, *Diritti, immigrazione, sicurezza*, a cura di E. De Capitani e E. Paciotti, in corso di pubblicazione, Roma 2017: “Degli oltre 500 mila migranti giunti sulle coste italiane dal 2014 al 2016, poco più della metà ha presentato domanda di asilo (272 mila). Delle domande finora esaminate (200 mila) quelle respinte dall'Amministrazione sono circa la metà. Se a questa quota di richiedenti asilo denegati (la stima è di 150 mila su base triennale) si sommano gli altri 230 mila migranti che non hanno chiesto asilo, ne deriva un totale di 380 mila persone (il 70-75% dei migranti sbarcati in Italia nel triennio) che, in linea di principio, dovrebbero essere rimpatriati. Tuttavia, il governo italiano effettua circa 5 mila rimpatri all'anno. Nonostante i crescenti sforzi, in tutto il 2016, gli allontanamenti eseguiti sono stati appena 6 mila. Per ogni migrante irregolare che viene rimpatriato, ne entrano nel territorio italiano, via mare, 25”. Ivi anche un'analisi delle cause delle cause dell'inefficacia della politica dei rimpatri.

⁸ V. ancora M. Savino, op. cit. : “Anche a livello europeo, nonostante il susseguirsi di “piani d'azione” sui rimpatri e gli insistiti tentativi della Commissione di rilanciare questa politica, i suoi limiti di effettività sono evidenti. Le statistiche disponibili rivelano uno scarto crescente tra il numero di migranti irregolari presenti nell'Unione europea e il numero di rimpatri effettivamente realizzati. Da una parte, il numero di cittadini di paesi terzi di cui sia stata accertata la presenza irregolare nel territorio dell'Unione è in aumento. Dopo un periodo di riduzione (dal 2008 al 2013, in concomitanza con la crisi economica), dal 2014 al 2015 il numero è triplicato (da 670 mila a 2,1 milioni). Si tratta, peraltro, di un dato ampiamente sottostimato, in quanto non tiene conto dei migranti la cui presenza irregolare non sia stata accertata. Inoltre, il numero di presenze irregolari è destinato a un ulteriore aumento man mano che sarà definita la posizione dei circa 2,6 milioni di migranti che hanno chiesto asilo in uno Stato membro nel biennio 2015/2016: considerato il tasso europeo di rigetto di tali istanze, pari al 43 per cento, ai 2,1 milioni di migranti irregolari accertati nel 2015 deve aggiungersi almeno 1 milione di nuove presenze non autorizzate (stime della Commissione europea, *Communication on a more effective return policy in the European Union: a renewed action plan*, COM(2017)200 final, 2 marzo 2017, p. 2). Il risultato è un numero di migranti irregolari che si avvicina ai tre milioni. Dall'altra parte, la percentuale dei provvedimenti di rimpatrio eseguiti, con effettivo ritorno (volontario o forzato) dei migranti irregolari verso i paesi terzi di origine, già molto bassa in passato, è addirittura in calo: pari nel 2014 al 36,6% dei provvedimenti formalmente adottati (470 mila), si è ridotta nel 2015 al 36,4% delle misure espulsive (533 mila), attestandosi ancor più in basso (al 27%) se si considerano i soli rimpatri verso paesi terzi diversi da quelli dell'area balcanica”. Cfr. anche Eurostat, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, secondo cui i clandestini accertati nel 2015 sarebbero in Grecia 911.470, in Ungheria 424.055, in Germania 376.435, in Francia 109.720) e in Austria 86.220 (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation).

⁹ Per tali si intendono sia i cittadini dei paesi terzi che giungano in Stati membri nell'Unione senza autorizzazione (visto o permesso di soggiorno) e non chiedano asilo (migranti economici senza titolo), sia coloro che, pur avendo chiesto asilo, ricevano un diniego dall'amministrazione.

dall'implementare quel *Global approach to migration*, che dovrebbe rappresentare la risposta a questa sfida.

Occorre che tutte la filiera delle politiche necessarie alla regolazione e al governo dei flussi migratori, compresi i necessari strumenti di gestione, sia attribuita a istituzioni e strutture europee, come il Governo italiano ha cominciato a proporre con il *non paper* sul *Migration Compact*¹⁰: dagli accordi con i Paesi di provenienza dei flussi migratori, quando possibili, tendenti a creare incentivi per frenare e filtrare le partenze anche promuovendo in loco opportunità di sviluppo e occupazione; fino, all'altro estremo della filiera, ai respingimenti o rimpatri degli immigrati irregolari e di coloro cui è stato negato il diritto di asilo, o, per converso, al coordinamento e al cofinanziamento delle politiche di integrazione dei rifugiati e dei migranti regolari.

Nessuno degli Stati europei, neppure la Germania (lo dimostra il recente accordo con la Turchia) può fare da solo. La capacità e le risorse negoziali europee possono invece ottenere risultati impossibili ai singoli Stati. Nonostante il diffondersi di messaggi e pulsioni sovraniste e populiste, la gran maggioranza dell'opinione pubblica del Continente sembra peraltro convinta della necessità di trasferire a livello dell'Unione la responsabilità e gli strumenti per la regolazione e il governo dei flussi migratori¹¹

Ai singoli Stati resterebbe, senza vincoli e senza limiti, il potere di determinare il limite massimo degli ingressi di migranti economici, come stabilito dall'art. 79.4 del TFUE; potere che propongo di estendere alla determinazione del limite massimo degli ingressi dei rifugiati (con la sola eccezione per i ricongiungimenti familiari dei rifugiati ai quali lo Stato membro abbia già riconosciuto il diritto di asilo). Salvaguardata la competenza "sovrana" degli Stati membri a determinare il numero degli ingressi anno per anno autorizzati, a ciascuno di essi resterebbero poi la piena competenza e la totale responsabilità delle politiche di integrazione dei rifugiati e dei

¹⁰ *Italian non-paper – Migration Compact. Contribution to an EU Strategy for External Action on Migration*, 15 April 2016.

¹¹ Secondo l'Eurobarometro del novembre 2016 il 69% degli europei è favorevole a una « politica comune europea in materia di migrazione, il 25% è contrario (sei mesi prima il 67% era favorevole il 26% contrario): i favorevoli sono rispettivamente l'85% in Germania, l'82% in Spagna, il 69% in Francia, il 68% in Italia, il 56% in UK e in Polonia (European Commission, *Eurobarometer Standard 86*, Automne 2016, *L'opinion des Européens sur les priorités de l'Unione Européenne*, Novembre 2016)

migranti ammessi¹², compiti facilitati dal fatto che la decisione circa il numero dei rifugiati o migranti da integrare è stata adottata dalle istituzioni democratiche nazionali e dunque dalla rimozione di ogni possibile pretesto per additare nelle politiche dell'Unione il peso di una pressione migratoria ritenuta insostenibile.

Questa estensione della competenza statale al di là del dettato dell'art. 79 TFUE avrebbe infatti, e innanzitutto, lo scopo di attenuare il dissenso delle opinioni pubbliche più preoccupate della difesa dell'identità nazionale e più sensibili alla propaganda sovranista e nazionalista (resterebbe infatti nella piena sovranità nazionale la determinazione del numero di immigrati e rifugiati autorizzati all'ingresso nel territorio di ciascuno Stato); dall'altra rappresenterebbe la merce di scambio per ottenere una piena e convinta adesione di tutti gli Stati dell'Unione alla costruzione di una politica di gestione europea dei flussi migratori dotata di efficaci strumenti di attuazione nell'ottica del già ricordato *Global Approach to Migration*. Costruzione che, in questi termini, non richiederebbe modifiche ai Trattati europei in vigore.

La limitazione e il controllo dei flussi migratori

Il primo banco di prova è, ovviamente, quello del controllo e limitazione dei flussi. Emerge qui, ovviamente, la fondamentale distinzione tra rifugiati e migranti economici. Distinzione non sempre netta in fatto (anche perché i migranti economici irregolari tendono spesso a presentare comunque domanda di asilo, quanto meno per prendere tempo), ma chiara in diritto.

Diritti dell'uomo, valori umanitari, rispetto del diritto internazionale stanno tutti nel DNA dell'Unione europea; e impongono di riconoscere ai rifugiati il diritto d'asilo (se lo chiedono) o forme di protezione internazionale (sussidiaria o umanitaria). L'ingresso dei migranti economici può e deve invece essere disciplinato in funzione della concrete possibilità di accoglienza e integrazione (e delle esigenze dell'economia europea e nazionale). La distinzione ha peraltro chiaro riconoscimento anche nel Trattato di Lisbona, che – come ho ricordato - fa salva la competenza degli Stati membri in materia di fissazione di limiti all'ingresso per i soli migranti economici (art. 79, c.5, TFUE).

Ma rileva anche la distinzione tra frontiere terrestri e marine: alla frontiera terrestre il migrante economico privo di visto o di altro titolo di ingresso può essere facilmente

¹² Su cui v. da ultimo C. Monticelli, *Migrazione sostenibile e integrazione*, in VV.A.A., *Europa, sfida per l'Italia*, pag 154 e ss.

respinto (anche se nei fatti è difficile evitare del tutto l'ingresso di clandestini anche via terra), in alto mare l'obbligo di salvare le persone a rischio di naufragio rende impossibile e comunque illegittimo il respingimento (*Corte EDU, Grande Camera, Hirsi Jamaa c. Italia, n.27765/09, 23 febr. 2012*) e rende arduo accertare il diritto all'ingresso prima dell'accesso al territorio dell'Unione.

Che ai rifugiati che ne hanno diritto non possa negarsi l'asilo, non equivale a dire che il loro flusso non possa essere frenato. Ricordo che l'attuale stock di rifugiati nel mondo è stato stimato dall'UNHRC al 2015 in oltre 24 milioni¹³; che circa la metà proviene dai focolai di guerra prossimi alle frontiere meridionali dell'Europa; ma che meno del 15% tra questi ha ottenuto asilo in Europa (meno di 2 milioni a fronte degli oltre 2 milioni della sola Giordania, del milione e mezzo del piccolo Libano, dei 2,5 milioni della Turchia).

Accordi con Paesi prossimi a quegli scenari di guerra, reiterando (possibilmente in meglio) il modello dell'accordo UE-Turchia, possono risultare efficaci. Così come il sostegno finanziario e la cooperazione con i Paesi (Libano e Giordania, *in primis*) che già accolgono milioni di rifugiati, ma spesso in condizioni precarie. Se l'Europa non li vuole nelle sue città, può (deve) contribuire a offrir loro condizioni dignitose di vita e possibilmente di formazione, di lavoro e di crescita nei Paesi che li ospitano. Poiché si tratta di azioni (accordi, sostegno finanziario, cooperazione) che producono benefici per l'intera Europa, conviene ovviamente che siano condotte, gestite e finanziate dall'Unione, dotandole di una potenza di fuoco che i singoli Stati non hanno.

Il ruolo dell'Italia.

A maggior ragione questo vale, tuttavia, per i migranti economici. Qui l'Italia è in prima fila, poiché essi provengono soprattutto dall'Africa e la rotta marittima centro-mediterranea è quella preferita dai migranti africani.

Il lavoro dell'Italia nel soccorso in mare dei migranti (*Mare Nostrum* e poi *Triton*) è stato largamente apprezzato. L'attività successiva di accoglienza, registrazione, identificazione, valutazione delle richieste di asilo, rimpatri dei non aventi diritto, ha suscitato critiche, riserve, diffidenze, anche se le statistiche dicono che è migliorata nel tempo, salvo che per i rimpatri (difficili da eseguire per tutti).

¹³ UNHCR, *Global Trends 2015*, giugno 2016: 21,3 milioni sarebbero i rifugiati e 3,2 milioni i richiedenti asilo; 40 milioni invece gli sfollati interni.

Alcune di queste critiche sono giustificate, altre sembrano pretestuose, come la presunta facilità nell'accoglimento delle richieste di asilo (nel 2016, il 5% delle richieste è stato accolto, il 62% respinto, con un 33% di protezioni sussidiarie o umanitarie). Ma quello che è certo è che un Paese (o due, Italia e Grecia) non possono assumersi l'onere della gestione di flussi così ingenti, che hanno come obiettivo l'intera Europa; e che, per quanto bene essi facciano, non riusciranno mai a vincere la diffidenza di chi muove dalla radicata convinzione che i Paesi mediterranei siano strutturalmente inefficienti.

Quello che l'Italia ha fatto, nel Mediterraneo e non solo, le dà comunque titolo per avanzare proposte per una soluzione europea del problema della regolazione e della gestione dei flussi migratori. Il c.d. *Migration Compact*¹⁴ può (deve) essere considerato solo un'inizio.

La gestione europea delle politiche migratorie e gli accordi di cooperazione con Paesi terzi.

La Guardia di frontiera e la Guardia costiera europea, finché dipenderanno da una Agenzia intergovernativa come è Frontex, rappresenteranno una risposta parziale e insufficiente¹⁵. Dovranno essere potenziate, in modo da affidare effettivamente ad esse la responsabilità del controllo delle frontiere esterne dell'Unione, e trasformate in una Agenzia federale, una "istituzione indipendente, dotata di un comando unificato e di mezzi propri (navi, elicotteri e possibilmente droni)"¹⁶.

Ma più in generale è tutta la filiera delle attività di gestione dei flussi migratori che dovrebbe essere affidata a strutture europee, finanziate con risorse europee, gestite da personale europeo, comprese le attività di gestione della prima accoglienza, delle

¹⁴ Vedi sopra nota 10.

¹⁵ "The EBCG Regulation 2016/1624 cannot be expected to lead to the creation of a *truly common* European border guard; neither is it suited to address the systemic asymmetries and capacity burdens resulting from the EU Dublin system. There is a growing gap between what EU law and the policy say and what actually happens on the ground. While the EU talks about a '*common*' European policy on borders and asylum, this policy does not properly assure a shared and fair deal in responsibilities and lacks an 'integrated' institutional governance or federal system ensuring a common European response to the border and asylum dilemmas. This gap leads to a number of issues that call for closer examination and reflection, and for which a new political compromise is needed at the EU level": Ceps Task Force Report, *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?* (E.Letta, S. Carrera, S. Blockmans, J.-P. Cassarino, D. Gros, E. Guild), Bruxelles, 2017.

¹⁶ Così D. Gros, *Controllo delle frontiere: il compromesso possibile*, in VV.A.A., *Europa, sfida per l'Italia*, pag 154 e ss.

attività di identificazione, registrazione, raccolta, accoglimento o rigetto delle domande di asilo o di protezione internazionale, rimpatrio dei migranti irregolari, con il conseguente radicale superamento del Trattato di Dublino.

Alcune di queste attività potrebbero essere affidate alla stessa Guardia di frontiera, altre a un ristrutturato EASO (European Asylum Support Office)¹⁷, altre forse ad una agenzia federale di nuova istituzione. Merita di essere valutata l'ipotesi di riunificare l'insieme di queste strutture in un unico *European border and asylum service* come proposto nel recente paper del Ceps sulla Guardia di frontiera e la Guardia costiera europea¹⁸.

Altrettanto decisiva appare la concentrazione in capo all'Unione dei rapporti di cooperazione con i Paesi terzi. Mettendo sul piatto tutta la potenza di fuoco dell'Unione (risorse finanziarie, strumenti di cooperazione allo sviluppo, assistenza tecnica e formativa, ecc) si potrebbero fare passi avanti decisivi in quattro direzioni:

- a) accordi di cooperazione tra UE e Paesi di provenienza dei migranti economici, intesi a filtrare e regolare i flussi, promuovendo in loco opportunità di sviluppo, formazione e occupazione, organizzando canali "sicuri, ordinati, controllati e regolari" di accesso al mercato del lavoro europeo e affidando selezione, formazione e collocamento a una nuova agenzia dell'Unione per i migranti regolari; agli Stati nazionali resterebbe, come ho già sottolineato, l'esclusiva competenza a valutare i fabbisogni nazionali ex art. 79.5 TFUE, e dunque a stabilire le quote di ingresso dei migranti economici
- b) accordi di cooperazione con i Paesi prossimi alle aree di guerra, e comunque alle aree di provenienza dei richiedenti asilo, intesi a promuovere in quei Paesi opportunità di accoglienza, formazione, occupazione dei rifugiati, in modo da contenere così all'origine il flusso dei rifugiati verso i Paesi dell'Unione entro i limiti dei contingenti stabiliti da ciascun governo europeo (prevedendo adeguate contropartite finanziarie, tuttavia, per gli Stati che rifiutassero di dare asilo a un numero di rifugiati determinato in sede europea sulla base di parametri oggettivi, quali la popolazione, il tasso di disoccupazione, il numero di rifugiati e migranti già insediati);

¹⁷ European Commission, *Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No. 439/2010*, COM(2016) 271 final, Brussels, 4.5.2016.

¹⁸ Ceps Task Force Report, *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, cit., pag. 56-58.

- c) accordi di “esternalizzazione” dei controlli di frontiera con Paesi nordafricani e mediorientali disponibili a istituire sulle rive meridionali e orientali del Mediterraneo centri di registrazione, identificazione e presentazione delle domande di asilo, cogestiti con personale europeo:
- d) accordi di riammissione con i Paesi di provenienza dei migranti irregolari per rendere fluide le procedure di rimpatrio, prevedendo adeguati strumenti di cooperazione per la formazione e l'occupazione dei rimpatriati.

L'attivazione effettiva e rigorosa di questi strumenti di cooperazione potrebbe offrire opportunità di trasporto e ingresso sicuri e legittimi a rifugiati e migranti regolari, secondo una programmazione dei flussi ritenuti sostenibili (sulla base, ripeto ancora una volta, delle decisioni nazionali in materia di quote), e avrebbe l'importante effetto, altresì, di scoraggiare in modo efficace i tentativi di ingresso irregolare. Col risultato di evitare a tutti (rifugiati e migranti, ammessi o respinti) i rischi e i costi della traversata del Mediterraneo e di prosciugare il terreno di cultura (di disperazione e di paura) nel quale prosperano i trafficanti di esseri umani.