

IL PIANO DI AZIONE EUROPEO PER IL MEDITERRANEO CENTRALE



Sommario

Introduzione.....	1
Cos'è cambiato dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 2020	2
Il Piano di azione europeo per il Mediterraneo centrale.....	4
Cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali	4
Coordinamento in materia di operazioni di ricerca e soccorso in mare	5
Implementazione del Meccanismo volontario di solidarietà	6
Conclusioni.....	6
Aggiornamento	7

Introduzione

Il 21 novembre la Commissaria europea agli affari interni Ylva Johansson ha presentato un **Piano d'azione europeo per il Mediterraneo centrale** contenente una serie di misure operative dirette a fronteggiare le sfide odierne e future relative alla gestione dei flussi migratori lungo una delle rotte più mortali al mondo (dal 2014 sono [25.331](#) le persone morte nel tentativo di attraversare il Mediterraneo). Il **25 novembre**, i 27 ministri degli Interni degli Stati membri, dopo giorni di tensione diplomatica tra Italia e Francia sul caso Ocean Viking, **hanno discusso e approvato la proposta della Commissione**. Il Consiglio affari interni dell'UE è stato convocato dal Presidente di turno Vit Rakusan – Ministro degli Interni ceco – a causa del numero crescente di arrivi lungo tutte le rotte migratorie, in particolare da quelle mediterranea e balcanica. Nello specifico i rappresentanti degli Stati membri hanno focalizzato la loro attenzione sulla situazione attuale definendo un approccio comune da adottare nel medio e nel lungo periodo. All'interno del [documento finale di sintesi](#) pubblicato dalla Presidenza sono definiti una serie di principi chiave che dovranno guidare le azioni dei singoli Stati membri e dell'Unione.

Da una lettura complessiva emerge la volontà politica di mantenere un impegno costante nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo, consolidare la cooperazione con i Paesi terzi, rafforzare l'implementazione del Meccanismo volontario di solidarietà e promuovere un maggiore ruolo di coordinamento europeo nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Alla luce di questo, Asilo in Europa vuole analizzare il contenuto del Piano di azione proposto dalla Commissione considerando gli sviluppi politici legati allo scenario di crisi europea e internazionale.

Cos'è cambiato dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 2020

Nonostante le numerose problematiche individuate in seno al Patto europeo sulla migrazione e l'asilo da attori interni ed esterni alle istituzioni europee, la Commissione ha mantenuto salda la convinzione di perseguire il processo di adozione del pacchetto di riforme annunciato nel settembre 2020 e allo stesso tempo di promuovere la discussione sull'adozione di una strategia europea in tema di rimpatri e sul potenziamento dei controlli alle frontiere esterne nell'ambito del sistema Schengen¹.

Nelle intenzioni della Commissione i negoziati tra le istituzioni e gli Stati membri si sarebbero dovuti concludere alla fine del 2021, ma nei fatti il processo si è rivelato pieno di ostacoli a causa sia della difficoltà di trovare un accordo tra il Parlamento e il Consiglio (responsabili dell'adozione delle riforme secondo le regole previste dalla procedura legislativa ordinaria), sia delle resistenze e contrasti tra gli Stati membri.

Nello specifico, una delle questioni dirimenti e che evidenziano le divergenze tra gli Stati, in particolare tra il gruppo dei cosiddetti Med5 (Italia, Spagna, Grecia, Cipro e Malta) e gli altri membri dell'Unione, è quella della **solidarietà e della (con)divisione della responsabilità**. [I 5 paesi costieri](#) hanno, infatti, sempre sostenuto la necessità di attuare un meccanismo di solidarietà obbligatoria e di redistribuzione equa dei migranti all'interno dell'Unione, come strumento di supporto agli stati maggiormente esposti agli arrivi; per queste ragioni, in un primo momento si sono mostrati fortemente critici verso parte delle proposte di riforma avanzate dalla Commissione.

L'impasse che ha caratterizzato tutto il 2021 è stata parzialmente superata in seguito agli eventi che hanno modificato lo scenario europeo e internazionale negli ultimi mesi: l'aggressione russa dell'Ucraina che ha provocato il più grande numero di profughi in Europa dal secondo conflitto mondiale e una crescente pressione migratoria lungo le rotte mediterranea e balcanica. Questi avvenimenti hanno posto l'Unione europea dinanzi all'imperativo di fornire delle risposte alle crisi in modo compatto e alla necessità, [nelle parole della Commissione](#), di velocizzare il processo di attuazione del Patto.

L'applicazione, per la prima volta in assoluto, della Direttiva 55/2001 sulla **protezione temporanea** per assistere i profughi in fuga dal conflitto in Ucraina ha dimostrato che l'Unione ha le capacità – quando vi è la volontà politica – di gestire i flussi migratori (anche quelli più ingenti) e rispondere alle crisi nel rispetto di una visione comune, dei principi fondamentali sanciti nei Trattati e delle norme a tutela dei diritti umani. Allo stesso tempo, è stato implementato l'approccio operativo adottato dalla Commissione nella Raccomandazione del settembre 2020 su un [Meccanismo di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione](#) ed è stata realizzata in via sperimentale una ["Piattaforma per la solidarietà"](#) (*Solidarity Platform*).

Tuttavia, a differenza di quanto accaduto nella gestione delle persone in fuga dall'Ucraina, tale volontà continua a mancare quando si tratta di gestire gli arrivi provenienti da altre rotte migratorie, in particolare quelle mediterranea e balcanica. I progressi in tema di solidarietà sono infatti insoddisfacenti e si riassumono nell'accordo circa la creazione di un **Meccanismo volontario di solidarietà**, raggiunto nel giugno 2022 sotto la presidenza francese. In tale occasione, i rappresentanti di 21 Stati hanno adottato una Dichiarazione non vincolante e provvisoria per la realizzazione di un ["meccanismo volontario, semplice e prevedibile"](#) di solidarietà in favore degli Stati membri maggiormente interessati dai flussi migratori lungo le rotte mediterranee. Nello specifico, gli Stati potranno scegliere liberamente se e come partecipare:

¹ ASGI, "Lo Stato del Patto europeo sulla Migrazione ed Asilo ad un anno dalla sua presentazione: l'Unione di fronte alle sue contraddizioni irrisolte", ottobre 2021: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/10/Documento_Stato-del-patto-UE-1.pdf

accogliendo richiedenti protezione internazionale già registrati nel paese di primo ingresso oppure offrendo contributi finanziari, di personale o attrezzature per la gestione dei confini.

La volontarietà di tale “meccanismo” implica, pertanto, che gli Stati abbiano ampia discrezionalità nella scelta delle persone da accogliere sulla base di nazionalità o profili di vulnerabilità (concetto che non viene definito nel dettaglio all’interno del documento), generando dubbi in merito ad eventuali rischi di discriminazione².

Per di più, da un’analisi critica della Dichiarazione in oggetto sorgono numerose perplessità sulla conformità di una nozione di solidarietà così intesa con quanto sancito dall’articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell’UE (TFUE). Infatti, il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, come anche interpretato dalla Corte di Giustizia in una [sentenza del 2017](#) (Caso Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell’Unione Europea), si qualifica come obbligo di solidarietà tra gli Stati Membri, laddove uno o più di questi debbano gestire un ingente flusso migratorio (art.78 par.3, TFUE). Nello specifico, la Corte giunge a imporre una “solidarietà equa”, affermando che nel contesto di cui all’articolo 78 par. 3 la distribuzione delle persone migranti debba avvenire “tra tutti gli Stati membri” e che tale principio ricopre una funzione di governo della politica europea comune di asilo.

E se le aspettative di successo nell’attuazione del piano, il cui obiettivo è di **ricollocare 8.000 richiedenti asilo entro giugno 2023**, sembrano già ampiamente disilluse (ad oggi, solo 117 persone sono state ricollocate, secondo i [dati forniti dalla Commissione](#)), nel [Rapporto annuale sulla migrazione e l’asilo](#) presentato ad ottobre 2022, la Commissione ha affermato che la Dichiarazione sul Meccanismo di solidarietà volontario rappresenta una base di partenza per future trattative sull’adozione del Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione previsto dal Patto europeo sulla migrazione e l’asilo.

Un altro aspetto centrale nell’avanzamento del processo di attuazione del Patto è il **rafforzamento della partnership e della cooperazione con i Paesi terzi** (di origine e transito) al fine di affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari. Si tratta di una strada intrapresa dall’Unione che ha negli anni suscitato forti critiche da parte delle organizzazioni a difesa dei diritti umani delle persone migranti, in quanto nei fatti ha coinciso con una progressiva esternalizzazione delle frontiere, attraverso la delega del loro controllo a paesi in cui le autorità sono spesso responsabili di costanti e gravi violazioni del diritto internazionale.

L’impegno della Commissione in questo senso si è concentrato principalmente sulla costruzione di un sistema comune dell’UE per i rimpatri sostenuto da una rete ad alto livello e caratterizzato dal rafforzamento del supporto di Frontex agli Stati membri. Ad oggi l’Unione ha concluso 18 accordi e 6 intese in materia di riammissione, mentre sono in corso negoziati con Cina, Marocco, Nigeria e Tunisia. Parallelamente, la collaborazione con i Paesi terzi riguarda la cooperazione nella lotta al traffico di migranti e i partenariati per migliorare le opportunità occupazionali nei suddetti paesi e le rotte legali di ingresso in Europa.

² CEPS, “The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU Asylum Policy”, ottobre 2022 <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-declaration-on-a-voluntary-solidarity-mechanism-and-eu-asylum-policy/>

Il Piano di azione europeo per il Mediterraneo centrale

Il Piano di azione europeo è stato presentato come una risposta alle sfide poste dalle migrazioni lungo la rotta del Mediterraneo centrale (in particolare dalla Libia e dalla Tunisia), anche se a ben vedere il numero di arrivi registrato nel corso di quest'anno è molto lontano dai dati registrati nel biennio 2015/2017 e non è neppure considerevolmente superiore rispetto agli [attraversamenti dello scorso anno](#). In realtà, considerato l'approccio e le tempistiche di lancio, il Piano sembra piuttosto voler scongiurare il ripetersi di tensioni come quelle create a seguito della vicenda Ocean Viking e dei cosiddetti 'sbarchi selettivi'.

Il [documento](#) si articola in **20 azioni programmatiche**, che ricalcano la linea politica e le decisioni adottate dalle istituzioni europee negli ultimi anni in materia di migrazione e asilo, una su tutte il Patto europeo del 2020. Le azioni sono **organizzate attorno a 3 pilastri** individuati dalla Commissione:

- rafforzamento della cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali;
- adozione di un migliore coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso in mare;
- implementazione del Meccanismo volontario di solidarietà.

Cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali

Dopo aver previsto lo stanziamento di 580 milioni entro il 2023 in seno al NDICI-Global Europe³, i primi 13 punti confermano la tendenza all'**esternalizzazione delle politiche di controllo dei confini** a carico dei Paesi terzi, specialmente in Nord Africa, e al potenziamento delle capacità operative delle loro guardie costiere e di frontiera. Infatti, al punto 3 si definisce la necessità di cooperare – “sviluppando congiuntamente azioni mirate” – con paesi quali Libia, Tunisia e Egitto per prevenire le partenze irregolari, supportare una gestione delle frontiere più efficace e rafforzare le capacità di ricerca e salvataggio nel pieno rispetto dei diritti umani e degli obblighi internazionali. Preme sottolineare come questo sia l'unico riferimento in tutto il documento ai diritti umani e agli obblighi internazionali come canoni operativi, cui segue un impegno a “promuovere gli standard europei nella gestione integrata delle frontiere” assunto nel punto 6 nel richiamo alla collaborazione tra Frontex e la Missione dell'UE di assistenza alle frontiere (EUBAM) in Libia.

Viene riproposto l'approccio securitario suggellato dalla conclusione di partnership bilaterali contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, ma con un elemento di novità: lo sviluppo e l'attuazione di un **programma di coordinamento regionale** (punto 4).

Ancora una volta, particolare attenzione viene posta sul **Niger**: il punto 8, infatti, invita a consolidare la cooperazione con questo paese attraverso la rapida implementazione della Partnership operativa per contrastare il traffico di migranti, mentre il punto 7 propone una più rapida implementazione della Missione dell'UE per lo sviluppo delle capacità (EUCAP) Sahel Niger attraverso una maggiore collaborazione con Frontex.

³ Principale strumento finanziario dell'UE per contribuire allo sviluppo sostenibile, alla pace e alla stabilità in tutto il mondo.

Il supporto ai paesi terzi non si limita alla gestione delle frontiere ma comprende anche il **capacity-building in materia di protezione internazionale**. A questo riguardo, il Piano fa riferimento alla necessità di una rapida implementazione della **Roadmap tra l'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) e l'Egitto** (punto 9). Il punto 12 ribadisce l'importanza di rafforzare le capacità dei paesi di origine e transito nel definire un quadro normativo e procedure operative idonee a garantire l'accesso alla protezione internazionale: registrazione e determinazione dello status di rifugiato, la creazione di meccanismi di *referral* e accesso al sistema di accoglienza. Tuttavia, è inevitabile chiedersi se e in che modo questi paesi saranno in grado di assicurare il rispetto pieno ed effettivo dei diritti umani fondamentali.

In linea con la visione degli ultimi anni viene inoltre affermata la necessità di un coordinamento europeo nella conclusione di **accordi di riammissione** (punto 10), richiamando ancora una volta ad un ruolo crescente di Frontex nella gestione dei rimpatri, accompagnati da azioni a supporto del reinserimento delle persone rimpatriate nel paese di origine (punto 11).

Soltanto due sono le azioni non immediatamente riconducibili ad una logica di chiusura e securitaria: il rafforzamento della task force tra Unione Europea, Unione Africana e Nazioni Unite (IOM e UNHCR) al fine di rilanciare il programma dei **corridoi umanitari dalla Libia all'Europa** (punto 5) e l'attivazione dei cosiddetti **Talent Partnerships** (Partenariati per talenti) **con Bangladesh, Egitto e Tunisia**, volti a favorire la migrazione regolare di lavoratori e lavoratrici qualificati/e (punto 13). È opportuno precisare tuttavia che la collaborazione tra l'Unione Europea e le altre organizzazioni prevista al punto 5 è finalizzata anche all'incremento dei ritorni volontari dalla Libia ai paesi di origine o sicuri, una politica che crea numerose perplessità in tema di conformità agli obblighi internazionali per la tutela del diritto di asilo.

Coordinamento in materia di operazioni di ricerca e soccorso in mare

Il corpo centrale del Piano è dedicato alle operazioni di ricerca e salvataggio in mare, questione spinosa che negli ultimi anni è stata al centro del dibattito politico e pubblico.

La premessa fondamentale della Commissione è che **“garantire assistenza fino al raggiungimento di un punto sicuro di sbarco a tutte le persone in condizioni di difficoltà in mare**, indipendentemente dalle circostanze che hanno portato le persone a trovarsi in tale situazione, è un obbligo previsto dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale oltre che dal diritto europeo.”

I 4 punti che compongono questa sezione del Piano si concentrano sulla necessità di assicurare e attuare un **migliore coordinamento tra gli Stati membri** (punto 14) e parallelamente di sviluppare un **approccio regionale alle operazioni di search and rescue** (punto 16), anche attraverso il rilancio del Gruppo di contatto europeo sulle operazioni di ricerca e soccorso in mare.

A tal fine si esortano gli Stati a rafforzare la cooperazione e migliorare lo scambio di informazioni e buone pratiche, in particolar modo tra gli Stati costieri e di bandiera, anche allo scopo di facilitare la cooperazione con le navi umanitarie gestite da soggetti privati (punto 14). Si affida a Frontex il compito di realizzare una valutazione nel Mediterraneo centrale al fine di individuare i bisogni in materia di sorveglianza aerea e marittima, *capacity-building* e operazioni congiunte (punto 15).

Viene inoltre promosso un dialogo tra i paesi costieri basato sui principi di solidarietà, cooperazione internazionale e partenariato, con il supporto di UNHCR e IOM.

Degno di nota è il punto 17 nel quale si apre la strada ad una discussione in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) sulla necessità di delineare delle linee guida e un quadro giuridico *ad hoc* per le **imbarcazioni private che effettuano operazioni di search and rescue** (SAR). Si tratta di un punto particolarmente controverso che sembra contraddire gli obblighi internazionali di soccorso in mare, sebbene [nelle parole della Commissaria agli affari interni](#) la fattispecie in questione non fosse contemplata al momento della stesura delle norme del diritto del mare.

Implementazione del Meccanismo volontario di solidarietà

L'ultimo pilastro del Piano si concentra sulla **ricollocazione dei migranti** e sulla necessità di rafforzare il Meccanismo di solidarietà approvato nel giugno di quest'anno che però, come abbiamo già sottolineato, rappresenta uno strumento non vincolante e temporaneo, che gli stati aderenti possono decidere di sospendere unilateralmente, come ha fatto la Francia a seguito della vicenda Ocean Viking.

Il Piano di azione individua nel **Meccanismo volontario di solidarietà** la base su cui costruire un futuro sistema di condivisione delle responsabilità permanente nell'ambito del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Viene quindi richiamata la necessità di velocizzare l'attuazione di tale meccanismo, attraverso una revisione delle procedure operative standard (punto 18), il finanziamento delle cosiddette misura di solidarietà alternative (punto 19) – vale a dire contributi finanziari su progetti specifici proposti dai Paesi di primo ingresso – e il supporto prioritario di EUAA agli Stati membri coinvolti nell'implementazione di questo Meccanismo.

In conclusione, la Commissione invita nuovamente il Parlamento e il Consiglio ad adottare le proposte legislative in seno al Patto entro la fine della legislatura, sottolinea la necessità che le istituzioni UE lavorino insieme agli Stati membri al fine di raggiungere gli obiettivi previsti nel Piano e afferma di monitorare gli sviluppi sulle altre rotte migratorie, individuando il Piano di azione europeo per il Mediterraneo centrale come possibile modello da riproporre in altri contesti geografici.

Conclusioni

In un momento storico peculiare dinanzi al quale la Commissione e in generale le istituzioni europee così come gli Stati falliscono nel proporre una politica migratoria lungimirante e in linea con i principi fondativi dell'Unione e del diritto internazionale, il Piano di azione europeo per il Mediterraneo centrale ricalca la linea seguita negli ultimi anni.

La risposta al fenomeno della migrazione verso l'Europa, le cui cause sono molteplici e complesse, continua ad essere una militarizzazione dei confini e una politica di esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei flussi migratori a carico dei paesi terzi attraverso il finanziamento delle autorità costiere o di confine. L'obiettivo, seppur edulcorato dai richiami alla lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, rimane inequivocabilmente quello di **ridurre le partenze e ostacolare, anche in maniera mortale, i viaggi verso l'Europa**. Per raggiungere questo obiettivo, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri continuano a collaborare e persino finanziare autorità che operano respingimenti in violazione del principio di non-refoulement e controllano centri di detenzione dove avvengono torture e trattamenti degradanti a danno

delle persone migranti, [come affermato dalle organizzazioni internazionali](#). Delegare a Paesi terzi il controllo delle frontiere esterne vuol dire anche sottoscrivere accordi o *memorandum* che incoraggiano l'approvazione di leggi che criminalizzano la migrazione, [come avvenuto in Niger con la legge 36 del 2015](#).

Nonostante la vicenda Ocean Viking abbia evidenziato i rischi legati alla mancanza di strumenti certi e permanenti di solidarietà tra Stati membri, **il Piano dedica soltanto 3 punti al tema della solidarietà**. Quest'ultima viene declinata in termini vaghi, senza fare riferimento ad azioni concrete per offrire maggiore sostegno agli Stati di frontiera e soprattutto lasciando grande libertà agli Stati tanto rispetto all'individuazione delle misure di solidarietà quanto rispetto al coinvolgimento in esse. Ne esce una solidarietà di facciata, volontaria e volubile, che non assicura un'equa redistribuzione dei migranti né un supporto strutturale ai paesi costieri.

Inoltre, la Commissione **non offre proposte innovative in tema di meccanismi di ingresso sicuri e legali** che eviterebbero le stragi in mare e il perpetuarsi di gravissime violazioni dei diritti umani delle persone migranti. E anche in tema di ingresso per motivi di lavoro il Piano manca di concretezza e innovazione. Infatti, si fa riferimento solo brevemente alla Talent Partnership come strumento per facilitare una mobilità internazionale altamente selettiva. Ancora una volta, la Commissione **si concentra in una costosa e velleitaria politica di esternalizzazione**, cercando nella dimensione esterna e nella cooperazione con Paesi terzi la soluzione a problemi sul piano interno quali le difficoltà di trovare un accordo comune e in linea con i principi dell'UE sui temi della solidarietà e della condivisione delle responsabilità.

Aggiornamento

Il 12 dicembre l'Unione europea e i paesi partner del continente africano (paesi di origine e transito) hanno lanciato le due "[Team Europe Initiatives](#)" sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale e su quella atlantico/occidentale. Si tratta di due iniziative volte all'attuazione di un approccio coordinato e strategico per fronteggiare le sfide poste dall'aumento dei flussi migratori e contrastare le reti di trafficanti.

In concreto, la "Team Europe Initiative" per il Mediterraneo centrale rappresenta uno **strumento di supporto operativo all'implementazione delle azioni previste dal Piano di azione europeo**.

A cura di Giorgia Galli

Dicembre 2022