

Immigrazione: conosciamo i fatti e le leggi

Crisi e processi in atto nel Mediterraneo

La complessità della situazione dei flussi dai Paesi del Mediterraneo, anche a causa dei profondi cambiamenti in atto in molti Paesi e del conflitto in Libia, ci pone di fronte ad un **compito straordinario** di come affrontare e gestire tale situazione, sia in chiave nazionale, che in chiave europea.

C'è molta confusione, anche creata ad arte, tra le diverse misure sui diversi piani, che richiedono chiarezza, ma anche sintonia e coerenza tra politiche nazionali e politiche comunitarie. Così non è, e oggi la mancata risposta sia a Roma che a Bruxelles sta creando sull'Unione Europea un giudizio non fondato e una valutazione critica che sposta il problema dalle prime e principali responsabilità. Pensiamo dunque di fare chiarezza, ribadendo alcuni punti chiave, sia sotto il profilo giuridico che politico.

1 - Flussi migratori verso l'UE in provenienza dai Paesi della sponda sud: precedenti eventi analoghi

Dall'inizio dell'anno i processi in atto nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e, successivamente, il conflitto in Libia, hanno prodotto movimenti di popolazione in tutta l'area e verso l'Europa. Secondo la commissione europea e l'UNHCR circa 430.000 persone hanno lasciato la Libia in fuga dal conflitto trovando rifugio e accoglienza nei Paesi vicini, in particolare in Egitto e in Tunisia. Grazie allo sforzo delle autorità tunisine ed egiziane, con il sostegno dell'UNHCR e dell'UE molte di queste persone sono state rimpatriate, mentre restano alcune migliaia di cittadini in particolare del Bangladesh per i quali occorre trovare una soluzione.

Riguardo all'Italia, i migranti arrivati ad oggi sono circa 20.000 secondo i dati della Commissione europea, di Frontex e dell'UNHCR. I migranti provengono per la maggior parte dalla Tunisia e in misura minore dalla Libia (circa 1000) o da altri Paesi della regione (Somalia,...).

La Commissione, per altro, in una lettera indirizzata al Ministro Maroni, ha sottolineato che, “come è stato indicato da parte italiana, i migranti irregolarmente entrati sul territorio italiano sono nella stragrande maggioranza migranti economici, non richiedenti asilo, quindi suscettibili in tempi brevi di essere rinviiati in Tunisia”.

Fenomeni della stessa entità o molto maggiori si sono verificati in questi anni a seguito di altre crisi e hanno portato in vari Paesi dell'Unione Europea decine a volte centinaia di migliaia di profughi, di rifugiati o comunque di migranti (si pensi ad esempio al Kosovo dal 1996 al 1999). Ciò è accaduto in altri Paesi: nel 2010 in Germania i richiedenti asilo sono stati Germania 48490 51595 in Francia e 31875 in Svezia.

Ciò dimostra che ogni Stato membro dell'Unione Europea ha vissuto situazioni simili e hanno saputo affrontarle e gestirle direttamente.

Questo spiega una parte delle posizioni di alcuni Stati che ritengono che i flussi verso l'Italia siano gestibili da uno Stato, con l'aiuto, seppur solo finanziario, dell'Unione Europea.

2 - Cosa si è fatto in Italia all'inizio della crisi

A livello nazionale il Governo ha da un lato allarmato l'opinione pubblica con la previsione di “esodi biblici” e, dall'altro, è rimasto a lungo inerte, ha tergiversato prima di chiedere un intervento dell'Ue e ha volutamente lasciato ammassare, in condizioni disumane, migliaia di immigrati a Lampedusa, per creare una “paura”.

Peraltro le divisioni reali nella maggioranza, l'incertezza e l'incapacità nell'agire e la prevalenza dell'orientamento della Lega hanno fatto cullare nell'illusione che un'azione di rimpatri collettivi fosse possibile e fosse anche l'esempio per dimostrare una "durezza" degna di un Governo con la Lega.

Si è perso **tempo prezioso** che sarebbe stato quello opportuno per chiedere **subito** l'attivazione, a livello europeo, della direttiva 55/2011 e per convincere politicamente, con un'azione diplomatica adeguata verso tutti gli interlocutori (Commissione e Stati membri del Consiglio) e per far sì che l'interpretazione della direttiva ricomprendesse questo tipo di flusso migratorio che non è esattamente quello previsto dalla direttiva stessa (cioè il massiccio afflusso di persone in fuga da guerre e violazione dei diritti fondamentali).

Peraltro i rapporti con la Commissione si sono svolti a mezzo stampa, con invettive o proclami che non sono certo lo stile di lavoro delle istituzioni comunitarie. A metà febbraio si è chiesto l'intervento di Frontex, cioè molto tardi.

3- Cosa ha fatto l'Unione europea all'inizio della crisi

La Commissione europea, su richiesta formale dell'Italia ha disposto le seguenti misure:

- attivazione di Frontex, che ha lanciato l'operazione congiunta HERMES per assistere l'Italia nel monitoraggio delle frontiere marittime, nel controllo delle imbarcazioni e nello screening a terra delle persone giunte per mare ai fini principalmente della loro di identificazione. Il ritardo nell'attivare i centri di accoglienza e soprattutto lo smistamento dei migranti sulla penisola ha reso le operazioni molto difficoltose.
- attivazione di Europol, che ha inviato in Italia un team di esperti per sostenere le autorità di polizia nell'identificazione di possibili reti criminali all'interno dei flussi misti;
- attivazione e sblocco di 25 M EUR, mobilitati dal Fondo Frontiere e dal Fondo Europeo per i Rifugiati, da allocare in base a richieste formali degli Stati membri. L'Italia ha richiesto, con ritardo, lo stanziamento dei fondi, poiché il loro utilizzo è sottoposto a condizioni precise riguardo alle procedure di frontiera e all'accoglienza dei richiedenti asilo.

4 - Cosa fa ora l'Italia: la protezione temporanea italiana

Di fronte al continuo aggravarsi della situazione, di fronte all'impossibilità giuridica e politica di procedere a rimpatri collettivi, il governo forzatamente ha deciso di concedere ai migranti giunti in questi mesi la protezione temporanea ai sensi dell'articolo 20 del Testo unico sull'immigrazione (Dlgs 286/1998) è stata accettata dalla Lega Nord con molta difficoltà.

In particolare, la decisione è stata accompagnata pubblicamente a mezzo stampa, per esigenze politiche, dalla motivazione che il permesso rilasciato avrebbe dato la possibilità ai migranti di circolare liberamente nella zona Schengen e quindi di lasciare l'Italia.

E qui c'è uno degli errori o degli imbrogli più clamorosi: non si può utilizzare una legge italiana dandole valore di diritto comunitario, cioè facendola valere in tutti gli stati membri. Infatti il diritto comunitario vale in tutti gli Stati, ma non viceversa: è necessario che il diritto degli stati sia compatibile con quello europeo, ma non per questo è direttamente applicabile negli altri Paesi!

E così il nostro permesso di soggiorno temporaneo è compatibile con le norme comunitarie, ma vale per il nostro territorio nazionale e per essere utilizzato nell'area Schengen deve rientrare nelle regole di Schengen. E' ovvio.

5- Riflessi europei

Schengen è infatti un'area di libera circolazione, ma per i cittadini comunitari. **Questo è stato un artificio** utilizzato per far digerire il provvedimento e illudere che tutti o la maggior parte degli immigrati sarebbero andati verso altri Stati.

La reazione dei governi di Francia e Germania (entrambi di centro destra e quindi affini al nostro Governo) è stata molto ferma nel senso di ribadire quanto sancito dal Codice Frontiere

Schengen: il permesso di soggiorno italiano **non dà automaticamente** diritto ai migranti di varcare le frontiere e stabilirsi in un altro Paese membro. Le autorità nazionali possono verificare, in particolare, se la persona abbia un documento valido, i mezzi di sussistenza per tre mesi e non costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, così come ritengono le regole Schengen.

La Commissione europea ha ribadito l'assenza di ogni automatismo in una lettera inviata lunedì 8 aprile al Ministro dell'Interno Maroni. Nella lettera inoltre si sottolinea come lo stesso "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri subordina la libera circolazione al rispetto delle norme e condizioni in vigore, escludendo quindi già di per sé ogni automaticità legata al permesso di soggiorno in questione".

Al Consiglio dei Ministri GAI dell'11 aprile non si è registrata la maggioranza necessaria all'attivazione della direttiva 55/2001 e i ministri francese, tedesco e spagnolo hanno fortemente criticato la logica insita nella proposta italiana. Tuttavia al punto 4 delle Conclusioni si incoraggia l'intenzione della Commissione a mettere a disposizione ulteriori risorse finanziarie a favore degli Stati membri o di Frontex in tempi brevi se necessario.

6 - Cos'è la direttiva 55/2001 e come si attiva: valutazione del comportamento del Governo italiano

La direttiva 55/2001 definisce le condizioni per il rilascio della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di persone in fuga da guerre o da violazioni dei diritti fondamentali. La direttiva è stata varata a ridosso della crisi del Kosovo per fare fronte in modo solidale a quel tipo di emergenze. **Per attivarla è necessaria una proposta della Commissione al Consiglio**, che ne definisca i requisiti materiali (sussistenza dell'afflusso massiccio e dei motivi di fuga) e che **deve essere adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata**.

La direttiva contiene un meccanismo di solidarietà su base volontaria, in base al quale gli Stati membri, nell'adottare la decisione sulla protezione temporanea, possono indicare disponibilità numeriche di accoglienza delle persone in questione.

Va ricordato che il Parlamento europeo (e noi del gruppo SD in particolare) ha subito chiesto l'attivazione della direttiva, nel dibattito tenutosi in aula a febbraio, ma il Parlamento non ha il potere formale di attivare la richiesta: questa toccava al nostro Governo. Ma, lo ribadiamo, **il Governo italiano**, diviso al suo interno, **non ha lavorato in seno al Consiglio** per preparare il terreno ottenere la maggioranza necessaria, né ha formalmente chiesto alla Commissione di attivare la direttiva, se non lunedì 8 aprile, in concomitanza con la decisione del governo italiano di attivare l'articolo 20 del Testo Unico sull'immigrazione, che prevede il rilascio di un permesso nazionale di protezione temporanea. Con ciò creando sovrapposizione e confusione delle due procedure. Anzi si potrebbe dire che a questo punto **l'attivazione della direttiva più che una richiesta di condivisione di responsabilità, è parsa l'escamotage** per scaricare sugli altri Paesi il problema, come si è tentato con il ricorso all'articolo 20 e alla protezione temporanea.

Questo non ha certo migliorato i rapporti tra gli Stati e ha peggiorato la situazione. La Commissione europea, infatti, ha sondato informalmente la disponibilità dei governi nazionali ad attivare la direttiva 55/2001, senza successo. In assenza di una maggioranza necessaria (solo Malta e Italia a favore), la Commissione ha ritenuto di non attivare la direttiva in questa fase, anche per la difficoltà di sostenere in modo inequivoco la sussistenza del requisito dell'afflusso massiccio e della fuga da guerre e violenze.

7- Cosa dovrebbe fare l'Unione europea: una nuova politica di immigrazione e asilo

La gestione irresponsabile della crisi da parte del governo italiano non toglie l'evidenza della mancanza di una risposta politica forte dell'Unione europea nel suo insieme. I processi in atto nel Mediterraneo richiedono un ripensamento strategico della politica di immigrazione e asilo, mettendo il tema della mobilità condivisa nel quadro di nuovi partenariati politici con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori.

La politica di ingresso e riammissione non può più essere pensata in modo unilaterale, ma va negoziata in forma di partenariati di mobilità concordati con i Paesi della sponda Sud, che rispondano a esigenze di entrambe le parti, facilitino l'ingresso regolare per lavoro e la migrazione circolare, in un processo dove i migranti da un lato, e le seconde generazioni residenti nell'UE dall'altro diventano attori di sviluppo, portatori di responsabilità, ma anche di diritti.

La portabilità dei diritti (diritti fondamentali, diritti sociali e previdenziali, equipollenza dei titoli di studio, diritti di cittadinanza), il ruolo delle rimesse, possono essere parte di una nuova politica europea per l'immigrazione, che tenga insieme in questo quadro anche la riammissione degli irregolari e la lotta al traffico di esseri umani. Il valore aggiunto politico dell'azione dell'Unione può esplicitarsi nel rapporto con i Paesi di origine e transito e nella definizione di misure legislative a sostegno di questo nuovo quadro.

La Commissione ha avviato già un dialogo strutturato con Egitto e Tunisia, nel quadro di un partenariato per l'immigrazione, la mobilità e la sicurezza e si sta quindi muovendo su questa linea.

La commissaria Malmström ha avanzato alcune già proposte concrete per il breve e medio termine al Consiglio dei Ministri GAI di oggi e presenterà un pacchetto di misure al consiglio GAI di giugno, sulle quali il Parlamento può attivarsi nei prossimi mesi, a partire dalla prevista comunicazione su un approccio globale all'immigrazione, che uscirà a maggio.

8 - Le considerazioni politiche

Va chiarito comunque che quando diciamo Unione Europea intendiamo non già un'entità esterna e estranea agli Stati, ma il risultato che la politica degli Stati membri e le diverse istituzioni porta avanti. Se oggi l'Unione Europea si mostra poco lungimirante è anche dovuto al fatto che la maggior parte dei Paesi è guidata da governi di centro destra che vogliono un'Europa "minima" o di taglio intergovernativo, che metta in primo piano gli interessi nazionali e che è restia a dare nuove e piene competenze per rafforzare l'unità e l'integrazione dell'Europa. Ciò vale anche per il governo italiano: non si può invocare l'Europa dopo averne indebolito e logorato il ruolo, le competenze e l'azione.

C'è un legame profondo tra ciò che si semina nel proprio Paese e ciò che si raccoglie in Europa. Noi registriamo, infatti, il fallimento della politica di immigrazione del governo italiano in Italia e in Europa. Dopo avere per anni predicato la chiusura delle frontiere Schengen, avere introdotto il reato di immigrazione clandestina e avere praticato i respingimenti collettivi grazie all'accordo con la Libia, ora il governo italiano si trova a dover mendicare il sostegno dell'Europa, a dover disapplicare il reato di immigrazione clandestina e a dover effettuare quella che di fatto è una sanatoria, per provare a gestire l'accoglienza in modo efficace. **Noi siamo il Paese che non ha ratificato ben tre direttive sull'immigrazione:** con quale credibilità (vorremmo dire con quale faccia) l'Italia chiede ora una politica europea comune per l'immigrazione?

Non c'è autorevolezza né credibilità del nostro Paese in Europa: è bene che lo sappia. Non siamo autorevoli (per ragioni facilmente intuibili) e non siamo credibili perché proprio su questa materia abbiamo dimostrato di portare avanti scelte diverse da quella solidarietà che oggi invociamo dagli altri Stati.

Tutti possiamo ben immaginare, ma lo immaginano anche a Bruxelles, come avrebbe reagito l'Italia se fosse stato un altro Paese a chiedere la condivisione dell'accoglienza degli immigrati.

Infine un'altra considerazione va fatta e riguarda il **significato politico** di queste posizioni: l'atteggiamento di Sarkozy, della Merkel e di altri Paesi rispecchia il loro **orientamento politico conservatore**, ma è lo stesso del governo italiano.

La critica che oggi la maggioranza di Governo fa la maggioranza all'Europa è la critica che noi del PD nel gruppo S&D facciamo (ma con coerenza), quando chiediamo più integrazione, più unità, quando chiediamo più Europa, che non significa più regole burocratiche, ma più solidarietà, più occupazione, più dimensione sociale, assieme ai diritti e alla crescita.

Se l'Europa avesse un orientamento prevalente come quello che noi esprimiamo politicamente, se in sostanza l'Europa fosse governata da forze di centro sinistra, le risposte che oggi tutti (governo e Parlamento italiano, sindacati e forze economiche, la stessa Chiesa) chiedono sarebbero già state date.