



**Citation:** A. Parisi (a cura di) (2020) Le istituzioni europee: i processi decisionali e le “fragilità” della politica in tema di accoglienza dei migranti. Intervista a Pietro Bartolo. *Società Mutamento Politica* 11(21): 161-164. doi: 10.13128/smp-11952

**Copyright:** © 2020 A. Parisi. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

## Le interviste

# Le istituzioni europee: i processi decisionali e le “fragilità” della politica in tema di accoglienza dei migranti

Intervista a Pietro Bartolo

A CURA DI AGATA PARISI



Pietro Bartolo nasce a Lampedusa il 10/02/1956 da una famiglia di pescatori. Consegue a Catania la laurea in Medicina e Chirurgia nel 1983 e, successivamente, nella stessa città si specializza in Ostetricia e Ginecologia. Dal 1991 al 2019 ricopre il ruolo di dirigente medico dell'unico presidio sanitario dell'isola. Da quella data, inoltre, gli viene affidata la carica di ufficiale sanitario. Dai primi arrivi di migranti a Lampedusa (1991) si occupa della gestione del fenomeno migratorio sull'isola dal punto di vista sanitario fornendo assistenza medica durante gli sbarchi. Dal 18 marzo 2011, con nota prot.n° 26694, è individuato come coordinatore della gestione di tutte le attività sanitarie inerenti l'emergenza immigrazione dall'Assessorato Regionale della Salute. È stato membro del Comitato Tecnico Regionale, Multidisciplinare “Emergenza Migranti”. Nell'ambito della sensibilizzazione al fenomeno dell'immigrazione prende parte al docufilm “Fuocoammare” (2016) del regista Gianfranco Rosi, vincitore dell'Orso d'Oro a Berlino. Scrive, inoltre, il libro “Lacrime di Sale” (Mondadori, 2016) in cui racconta la sua storia e la sua esperienza nella gestione del fenomeno migratorio; racconto che prosegue con un altro libro, “Le Stelle di Lampedusa” (Mondadori, 2018). La sua attività è stata riconosciuta con svariati premi e onorificenze, tra cui si ricordano: “Paul Harris Fellow” (Rotary International, 2011), Onorificenza di Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana (2014), Premio “Sergio Vieira De Mello” (Cracovia, 2015), Premio “Ripple of Hope” ed inserimento tra i “Defenders of Human Rights” (Robert F. Kennedy Human Rights Italia), Premio “Living Stone” (Fondazione INLIA, Gröningen, 2016), Onorificenza di Commendatore dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana (2016),

“Prix de la Tolerance Marcel Rudloff” (Strasburgo, 2017), “Goodwill Ambassador” per Unicef (2017), Premio letterario “Leopold Staff” nella categoria personalità dell’anno (Varsavia, 2017), Onorificenza di Cavaliere Ufficiale dell’Ordine Equestre di Sant’Agata (Repubblica di San Marino, 2018). Alle elezioni europee 2019, candidato nelle liste Pd per le circoscrizioni Italia insulare e Italia centrale, è stato eletto in entrambe. Dopo l’inizio del mandato il 2 luglio 2019, ricopre diversi incarichi nelle istituzioni europee, fra cui il ruolo di Vicepresidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

*D. Ogni nuova situazione di emergenza – crisi finanziaria, soccorso di migranti in mare e adesso l’epidemia di Covid-19 – è per alcuni un’opportunità per rilanciare il ruolo dell’Unione europea, mentre per altri è un’occasione per ingigantire antiche fratture tra euroscettici ed europeisti. Soprattutto quando occorrerebbero processi decisionali rapidi, si paventa il ricorso al diritto di veto. Dunque, come si decide in Europa?*

R. Il cosiddetto «diritto di veto» è uno strumento previsto dal processo decisionale dell’Unione europea. Più correttamente, si deve parlare di una deliberazione all’unanimità: questa è infatti, una delle possibilità previste dai Trattati ai fini dell’approvazione dei provvedimenti legislativi da parte del Consiglio. Il Consiglio, dunque, può decidere con il consenso di tutti, all’unanimità dei suoi componenti, a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice, specie per le questioni di procedura.

Certamente, se il veto è una possibilità, spesso è visto come uno strumento utilizzato solo con il fine di difendere l’interesse nazionale di questo o quello Stato membro. Questa appare come una manifestazione di egoismo, di riaffermazione del potere nazionale che, oggettivamente, mette in secondo piano i principi di solidarietà e di unità nella diversità su cui è stata costruita, negli anni, e tra alterne vicende, l’integrazione nell’Unione europea. Un processo che ha conosciuto momenti storici di successo ma anche di gravi tensioni, come è stato evidente con il recente recesso del Regno Unito.

Certo è che sono ancora tanti, ed anche di una certa importanza, i campi d’intervento in cui è prevista la procedura del consenso. Se manca, nulla si può fare. Per citarne alcuni: la politica estera e di sicurezza, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, la politica di asilo e immigrazione, la politica di coesione economica e sociale, la fiscalità. Per restare all’attualità, anche drammatica, che ha colpito i Paesi europei nel 2020, si può menzionare anche la politica sanitaria che, anch’essa, non è comune. Le istituzioni europee, in questo campo, svolgono solo una funzione di coordinamento delle politiche sanitarie nazionali.

Durante la grave pandemia del Covid-19 è stata palese l’assenza di una politica comune europea per

fronteggiare la diffusione del contagio. Una mobilitazione di risorse e di mezzi ha cominciato a prendere le mosse solo quando è stata evidente la dimensione della catastrofe sanitaria che non ha risparmiato alcuno Stato dell’Unione. Il Consiglio e la Commissione, non senza contrasti, hanno messo in campo un ventaglio di misure che costituiscono un inedito, dal punto di vista finanziario, nella storia delle decisioni delle istituzioni comunitarie.

Per rimanere all’esempio della politica sanitaria esclusa dal meccanismo decisionale, si può citare il giudizio del Presidente del Parlamento europeo, l’italiano Davide Sassoli, il quale ha detto che una drastica riduzione del diritto di veto è indispensabile come ha dimostrato la crisi del Covid-19. La democrazia è utile se risponde tempestivamente alle domande. Sarebbe assurdo uscire dal Covid-19 senza una politica di difesa della salute europea comune. Spero che i governi non si mettano di traverso.

Le parole del presidente Sassoli hanno messo, dunque, in evidenza proprio l’esistenza del diritto di veto in questo campo. Come superarlo non è, però, semplice. Anche di fronte ad un’esigenza che sembra di buon senso, c’è da fare i conti con le volontà politiche ed i convincimenti di tutti i soci dell’Unione europea. Stabilire che una politica passi alla diretta competenza, anche esclusiva, delle istituzioni europee (l’agricoltura e i trattati commerciali ne sono esempi) si può fare solo apportando modifiche ai Trattati esistenti. E, come è noto, le modifiche ai Trattati passano solo se esiste l’unanimità tra gli Stati membri. Si torna, dunque, sempre al punto di partenza. I Trattati si cambiano se mutano le condizioni politiche e i rapporti di forza tra gli Stati membri. Certamente, a volte, aiutano anche le condizioni straordinarie che si possono determinare nel corso di una fase storica. La crisi della pandemia 2020 ha, peraltro, bloccato per mesi il percorso che si era già aperto per una Conferenza sul futuro dell’Europa. Può anche darsi che la crisi si trasformi in una opportunità e che il cammino per ridisegnare l’Ue possa ricevere un nuovo impulso.

*D. Anche sul terreno delle migrazioni internazionali, la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati europei sembrano sempre vacillare. Altra questione spinosa in Europa è l’abolizione o la riformulazione del Regolamento di*

*Dublino. Quali sono le conseguenze sui migranti della sua applicazione?*

R. L'attuale Regolamento di Dublino (Dublino III) non prevede una possibilità di scelta da parte del richiedente asilo sullo Stato in cui deve essere esaminata la sua domanda di asilo. Al capitolo III è prevista una gerarchia di criteri per stabilire quale sia lo Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo. Tuttavia, a causa di una mancata applicazione degli altri criteri (come il ricongiungimento familiare) e della disfunzionalità del sistema, la maggior parte delle domande di asilo vengono esaminate nel primo Paese di ingresso. Il “peso” dell'accoglienza rimane quindi una responsabilità degli Stati alle frontiere esterne dell'Ue, e quindi in particolare Italia, Grecia e Spagna.

Il sistema di Dublino deve essere modificato in modo da garantire che vi sia solidarietà ed equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri, come previsto dall'art. 80 del TFUE. Questo può essere garantito solo attraverso la creazione di un meccanismo automatico e obbligatorio per la ricollocazione dei richiedenti asilo, come previsto dalla proposta di riforma votata dal Parlamento europeo a novembre del 2017. Tale proposta tiene conto, nella determinazione dello Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo, del criterio connesso ai rapporti fra familiari e dei legami significativi del richiedente con un determinato Stato membro. Qualora questi criteri non siano applicabili al richiedente viene lasciata, comunque, una possibilità di scelta tra i Paesi che in quel momento sono sottoposti ad una maggiore pressione.

Ritengo sia importante considerare quanto più possibile i legami dei richiedenti e le loro preferenze nella determinazione dello Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo. Questo, infatti, favorisce l'integrazione sociale ed economica di richiedenti e rifugiati. Tuttavia, al momento non è possibile garantire una scelta totalmente libera relativamente allo Stato in cui presentare domanda di asilo. Rimane, infatti, necessario garantire un'equa distribuzione delle responsabilità e regole chiare e prevedibili.

*D. Sono soprattutto i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, che fungono da confine a Sud dell'Unione europea, a fare pressione per modificare il Regolamento, più per timore dei costi che non nell'interesse dei migranti. Può esserci però una condivisione di responsabilità nel salvataggio dei migranti che rischiano la vita in mare?*

R. In questi ultimi anni si è assistito ad una lunga fase di confusione ed incertezza sulle competenze, ed

anche sulle responsabilità degli Stati, nelle operazioni di soccorso nel Mar Mediterraneo. L'incalzante ritmo delle partenze dei migranti, in particolare dalle coste della Libia, la presenza della missione *Mare Nostrum*, e poi di *Sophia*, l'intervento delle imbarcazioni delle ONG, hanno portato ad una situazione di complesso controllo nelle Zone SAR (ogni paese stabilisce la propria zona di *Search and Rescue*, in cui è tenuto a prestare soccorso). La fine, poi, del mandato della missione dell'Unione europea, ha ulteriormente reso caotica la gestione dei soccorsi, peraltro non facilitata dalle iniziative restrittive assunte da diverse autorità politiche, in particolare da quelle italiane che hanno annunciato la «politica dei porti chiusi».

Nel mese di settembre del 2019 alcuni governi dell'Ue – Germania, Malta, Francia, Italia e Finlandia – hanno deciso di riunirsi a Malta per la firma di un accordo politico e organizzativo sulla gestione dei naufraghi-migranti, stante l'impossibilità di modificare, in tempi brevi, le norme vigenti del Trattato di Dublino sul Paese di prima accoglienza ai fini dell'esame della domanda di asilo. Ne è venuto fuori un accordo che si può così sintetizzare: 1) il ricollocamento delle persone sbarcate a Malta ed in Italia nel giro di quattro settimane nei Paesi che volontariamente daranno la loro disponibilità; 2) il superamento del «principio di primo ingresso» come dettato da Dublino; 3) un meccanismo di rotazione sui porti di sbarco.

L'Italia ha chiesto che l'accordo fosse esteso anche ai cosiddetti «migranti economici» e non già solo alle persone provenienti dalla rotta mediterranea. Nei fatti, l'accordo ha più o meno funzionato, ma è rimasto uno strumento ben lontano dalle esigenze e dalle frequenti situazioni di crisi. Infatti, l'accordo riguarda il ricollocamento solo del 9% degli arrivi in Italia, perché soccorsi da imbarcazioni ONG o da navi militari e della Guardia costiera. Gli arrivi cosiddetti «individuali» su mezzi di fortuna costituiscono effettivamente la grande parte del flusso migratorio dalle coste mediterranee.

È vero che andrebbe ridisegnata l'intera politica dell'immigrazione, a livello europeo e nazionale. La questione dei flussi attraverso canali legali è ben presente e sarebbe proprio quella da privilegiare e incoraggiare, grazie ad accordi con i Paesi di provenienza che, come si dice, andrebbero aiutati e supportati. In questo senso il ruolo dell'Ue appare fondamentale. Ma, perché questo risulti concreto, è necessario intensificare l'iniziativa politica negli Stati, e tra gli Stati, perché l'immigrazione sia gestita a livello comunitario e con adeguati strumenti normativi e risorse finanziarie adeguate. La politica dell'immigrazione deve diventare politica dell'Unione e non più affidata ai singoli Stati Membri.

D. *Quanto agli standard di vita e lavorativi dei migranti in Europa, spesso modesti quando non sviliti, cosa può fare l'Unione europea?*

R. Il tema del rispetto dei diritti in campo sociale ed economico è anche affrontato dalle istituzioni europee. Basti far riferimento alla Carta dei Diritti fondamentali, approvata nel Trattato di Nizza nel 2000 e successivamente incorporata nel Trattato di Lisbona del 2009 (TUE e TFUE). L'art. 1 di questa Carta parla della «dignità umana» che viene considerata «inviolabile» e che «deve essere rispettata e tutelata». Ne consegue che, al cospetto di una presenza importante, dal punto di vista dei numeri, di cosiddetti «irregolari» in un Paese membro, la regolarizzazione debba essere innanzitutto improntata e guidata da questo giudizio di carattere universale.

All'articolo 15.3 della Carta, poi, si fa riferimento ai cittadini dei paesi terzi che «sono autorizzati a lavorare» nel territorio degli Stati membri. Si dice espressamente che «hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione». Da qui si evincono due ordini di problemi: la necessità di una regolarizzazione (in Italia, è stata di recente introdotta, sia pure parzialmente e per un periodo di tempo limitato) e la garanzia di una retribuzione salariale non discriminatoria. Non a caso l'articolo 31 richiama il principio che «ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose».

È evidente che questi dovrebbero essere i punti di riferimento per interventi normativi che affrontino situazioni di emergenza e antiche problematiche. Le vicende legate alla pandemia del Covid-19 hanno costretto ad assumere misure sia dal punto di vista della sicurezza sanitaria che della eguaglianza e del rispetto dei diritti della persona. Il fenomeno della migrazione, presente nei Paesi europei, e in maniera sensibile anche in Italia, ha messo in risalto ancor di più condizioni di vita e di lavoro non più tollerabili in una società civile sia pure colpita da un evento non prevedibile quale la pandemia. A questi problemi si cerca di porre rimedio con provvedimenti che, certamente, non sono risolutivi. Ma, prima o poi, una legislazione riformata si imporrà anche perché saranno i processi politici, sociali ed economici a richiederlo con sempre maggior insistenza.

D. *Come vede il futuro dell'Unione europea?*

R. Il processo di integrazione europea è sempre andato avanti tra alti e bassi. Tutto il cammino della Comunità europea (CEE) e poi dell'Ue è stato contrassegnato da fasi di avanzamento verso una più forte inte-

grazione in differenti campi, ma anche da momenti di stagnazione e, a volte, di sconfitta. La vicenda della bocciatura della Costituzione europea messa a referendum (in Francia e in Olanda ha prevalso il *no* e, dunque, il progetto è naufragato in assenza dell'unanimità di tutti gli Stati membri) ed anche il più recente recesso del Regno Unito, meglio noto come *Brexit*, sono stati eventi drammatici che hanno inciso sul progetto nato ormai oltre 60 anni fa con i Trattati di Roma (preceduti nel 1955 dalla Conferenza di Messina).

È maturata in questi anni, specie dopo la crisi finanziaria del 2008 e l'ultima crisi dovuta alla pandemia del 2019-2020, la consapevolezza di dover rimettere mano all'impianto istituzionale dell'Unione, sia dal punto di vista dell'adeguamento dei Trattati sia dal punto di vista, come conseguenza, delle politiche. Uno dei punti all'ordine del giorno è il fatto che permane tuttora un sistema decisionale che affida all'unanimità le decisioni su molte importanti materie. S'è già accennato alla politica estera e a quella dell'immigrazione che sono sottoposte alla 'mannaia' del diritto di veto. A causa di questo vincolo non può esistere un'azione comune e, dunque, tutto rimane al confronto e alla complessa contrattazione tra gli Stati membri. Peraltro, la crisi del Covid-19 ha disvelato la difficoltà di una politica sanitaria coordinata: fosse esistito un vero potere europeo in questo campo forse la risposta alla pandemia sarebbe stata più pronta ed efficace.

Prima della crisi pandemica il Consiglio europeo aveva stabilito che nel 2020 sarebbe iniziato un percorso di riflessione e di confronto di due anni per arrivare alla fase finale di una Conferenza europea per il futuro dell'Europa. L'avvento del Covid-19 ha bloccato i lavori che sono stati riprogrammati. Uno degli ultimi atti l'ha compiuto il Parlamento europeo che il 15 gennaio 2020, nella sessione plenaria tenuta a Strasburgo, ha approvato una risoluzione con cui precisa la propria posizione tutta tesa a richiedere il coinvolgimento più largo dei cittadini dell'Unione. Secondo il Parlamento, il processo di riforma deve realizzarsi con un approccio dal basso verso l'alto, deve essere «trasparente, inclusivo, partecipativo ed equilibrato». Da qui si dovrà partire, da questa esigenza di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni, una condizione davvero decisiva per la stessa sopravvivenza dell'avventura europea.