

Francesco Fasani

Professore ordinario di economia all'Università Statale di Milano. È stato docente a Londra e Barcellona. È consulente su questioni legate alla migrazione per importanti organizzazioni internazionali quali la Banca Mondiale e la Commissione europea.

Tommaso Frattini

Professore ordinario di economia politica all'Università Statale di Milano. Coordina l'Osservatorio sulle Migrazioni del Centro Studi Luca d'Agliano e del Collegio Carlo Alberto, ed è co-direttore del Global Migration Information Hub della Rockwool Foundation Berlin.

L'intesa con l'Albania e gli altri accordi che non funzionano

La presidente del Consiglio difende a spada tratta l'accordo con l'Albania sui centri per richiedenti asilo. D'altra parte, l'Europa ha già stipulato intese con paesi più o meno affidabili per delegare loro il controllo dei flussi dei migranti. Negano i diritti dei rifugiati e per lo più si limitano a spostare le rotte di arrivo, sono costate bei soldi e ci espongono al rischio di ricatti.

Il 6 novembre 2023 Roma e Tirana hanno firmato un protocollo per rafforzare la collaborazione in materia migratoria. L'accordo prevede la costruzione di centri in Albania, dove le autorità italiane trasporteranno i richiedenti asilo intercettati in acque internazionali, per esaminare le domande ed eventualmente trasferire poi in Italia coloro che ottengono l'asilo.

Le soluzioni “innovative” per le migrazioni internazionali

L'accordo ha avuto ampia risonanza mediatica e ha ottenuto vasta approvazione a livello internazionale. La presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen lo ha definito un esempio innovativo di collaborazione con i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori. Anche il primo ministro laburista inglese Keir Starmer lo ha elogiato, benché ricordi da vicino i tentativi di diversi suoi predecessori conservatori di fare qualcosa di simile in Ruanda. Dopo un iter accidentato nei tribunali britannici ed europei, il piano è stato definitivamente accantonato proprio dal governo laburista, senza che un solo richiedente asilo fosse mai stato trasferito nel paese africano, ma con una spesa complessiva di almeno 318 milioni di sterline, secondo le stime del *National Audit Office*. Anche l'attuazione dell'accordo tra Italia e Albania ha incontrato ostacoli giuridici, e finora nessun migrante è stato detenuto nel centro. Ammesso e non concesso che il protocollo possa entrare in funzione nei prossimi mesi, possiamo già proporre qualche valutazione speculativa sulla sua utilità ed efficacia. La presidente del Consiglio

italiana non sembra avere dubbi: «Non stiamo spendendo risorse aggiuntive ma stiamo facendo un investimento». Giorgia Meloni ha spiegato che il protocollo prevede spese da «670 milioni di euro per cinque anni, 134 milioni all'anno» che, ha aggiunto, «corrispondono al 7,5% delle spese connesse all'accoglienza dei migranti sul territorio nazionale (...)». L'elemento di maggiore utilità di questo progetto è che può rappresentare uno straordinario strumento di deterrenza a chi vuole raggiungere irregolarmente l'Europa, e di contrasto ai trafficanti. E questo vuol dire portare a un contenimento dei costi».

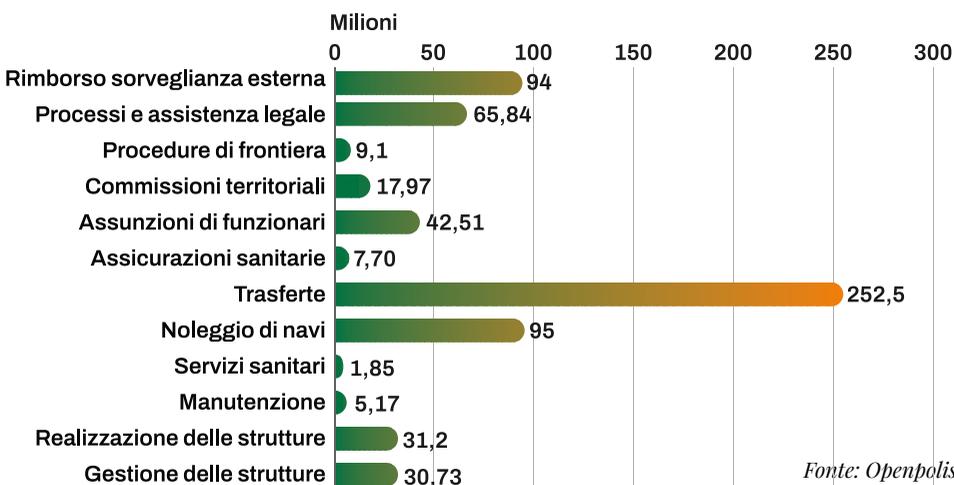
Gli elementi chiave sono quindi due: i risparmi di costo e la deterrenza, ovvero la riduzione degli arrivi irregolari.

I risparmi di costo e la deterrenza

Da dove vengono i risparmi di costo? Difficile capirlo. I migranti trasferiti in Albania comporterebbero costi di gestione anche se fossero tenuti in Italia, quindi occorre ragionare sulla spesa aggiuntiva che l'*outsourcing* verso Tirana comporta rispetto agli eventuali risparmi ottenuti dall'utilizzo di personale e servizi albanesi. La Relazione tecnica del protocollo prevede una spesa di circa 670 milioni di euro nei primi cinque anni. Secondo i dati rielaborati dalla Fondazione Openpolis (figura in basso), 30 milioni servono per la realizzazione delle strutture in Albania e 30 milioni per la loro gestione. Tuttavia, la voce principale sono le trasferte dei funzionari del ministero: 252 milioni, quasi il 40% della spesa totale, pari a 140

Il 6 novembre 2023 Roma e Tirana hanno firmato un protocollo per rafforzare la collaborazione in materia migratoria

I costi dell'accordo Italia-Albania nei primi cinque anni (in milioni di euro)



mila euro al giorno per i prossimi cinque anni. Altri costi includono 95 milioni per noleggio navi e 94 milioni per rimborsi di sorveglianza esterna. Sembrerebbero tutti evitabili utilizzando strutture e personale in Italia.

I risparmi di costo potrebbero concretizzarsi se il protocollo si rivelasse uno «straordinario strumento di deterrenza», come argomenta Giorgia Meloni. La riduzione dei flussi irregolari potrebbe generare risparmi significativi nella gestione dei migranti, trasformando i 670 milioni in un «investimento». Ma come si otterrebbe la deterrenza? L'accordo con l'Albania dovrebbe costituire per i potenziali migranti un potente segnale che il sogno di entrare in Italia è diventato ancora più difficile da realizzare. Tuttavia, i richiedenti asilo trasferiti in Albania che ottengano lo status di rifugiato verrebbero comunque trasferiti in Italia come residenti legali. Inoltre, tra un migrante trasferito in Albania e uno che rimane in Italia non dovrebbe cambiare né la possibilità di chiedere asilo, né la probabilità di riceverlo. Con una capienza massima di mille posti, il rischio di essere detenuti in un centro albanese ridurrà i tentativi di attraversare il Mediterraneo di persone pronte a rischiare la propria vita su barche precarie? Difficile crederlo.

Esternalizzazione dei confini: come si ottiene la deterrenza?

Come si ottiene, allora, la deterrenza? Qui occorre chiarire i termini e gli obiettivi.

Se la deterrenza mira a scoraggiare viaggi pericolosi tutelando il benessere e il diritto d'asilo delle persone che fuggono dalla violenza, le soluzioni politiche sono chiare. Come ricorda l'Agenzia Onu per i rifugiati (Unhcr), occorre aprire uffici nei paesi dove sono in corso conflitti e in quelli confinanti in cui si possa fare domanda di asilo – quindi, senza bisogno di arrivare fisicamente in Europa – che assicurino una possibilità di essere accettati e trasferiti, in modo legale e sicuro, in un paese europeo, sull'esempio di Stati Uniti, Canada e, in parte, paesi scandinavi. Il rischio di questa soluzione è che le domande di asilo aumentino.

Se invece la deterrenza mira a ridurre arrivi e domande di asilo in Europa – e sembra essere questo l'obiettivo condiviso da molti leader europei, che comporterebbe il «risparmio di costi» indicato da Giorgia Meloni – l'approccio è ben diverso. Sebbene nessun politico lo ammetta aperta-

mente, la rinuncia alla tutela dei diritti dei migranti sembra l'unico modo per ridurre radicalmente i flussi migratori. È l'idea che sta dietro la pratica di affidare il controllo dei confini a paesi terzi, iniziata ben prima dell'accordo Italia-Albania e che è venuta alla ribalta durante la «crisi dei rifugiati» del 2015-2016, quando furono presentate in Europa più di 1,2 milioni di domande di asilo.

Gli accordi con Turchia, Libia e Tunisia

L'accordo più noto è quello tra Unione europea e Turchia firmato nel marzo 2016. Il presidente turco Erdogan si impegnò a fermare le partenze di migranti verso la Grecia, in cambio di aiuti dall'Ue per la gestione dei profughi per un totale di 11,5 miliardi di euro tra il 2016 e il 2023 (secondo le stime della Corte dei conti europea).

Con l'intesa, effettivamente i flussi di rifugiati che arrivano in Grecia sono crollati da quasi 900 mila nel 2015 a circa 30 mila nel 2016. Le modalità con cui il governo turco ha trattenuto e trattato i rifugiati siriani, però, non sono mai state analizzate e discusse seriamente a livello europeo. Di recente, ci si è accorti che i fondi europei avrebbero in realtà finanziato una politica di centinaia di migliaia di rimpatri «volontari» dei rifugiati nelle zone della Siria sotto il controllo dell'esercito turco – quindi verso un paese ancora in piena guerra civile.

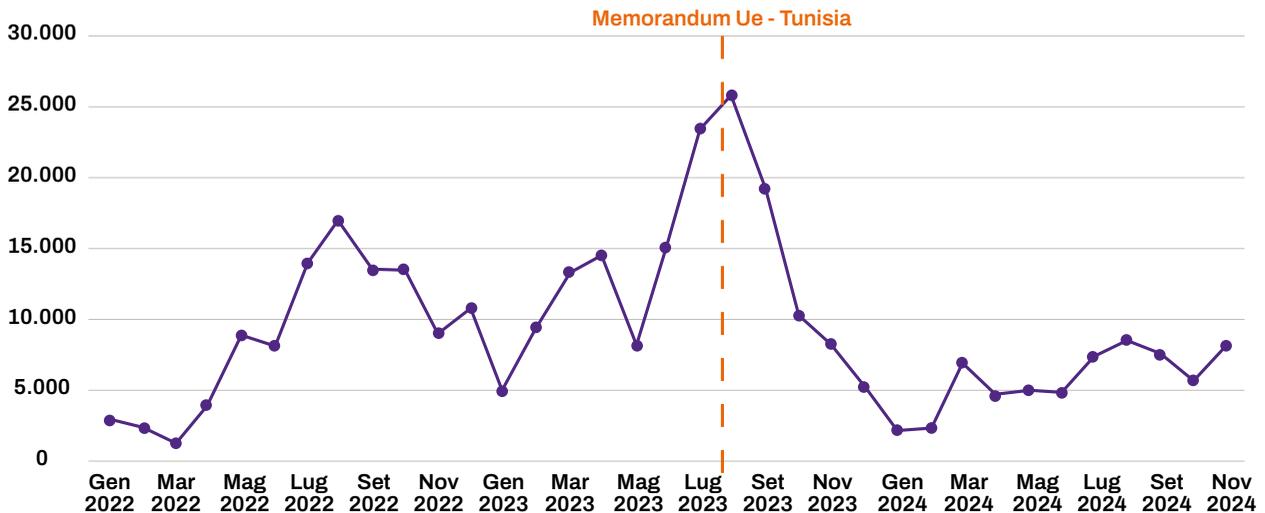
Ancora più tristemente famoso per le aperte violazioni dei diritti umani dei migranti è il memorandum d'intesa firmato con la Libia dal governo Gentiloni nel 2017 e poi rinnovato ogni tre anni in modo bipartisan da tutti i governi che sono seguiti. Affidare a un paese in piena guerra civile la gestione dei flussi migratori sperando che lo faccia nel rispetto dei diritti umani e del diritto d'asilo è una contraddizione in termini. Le prove di violenze, stupri ed estorsioni ai danni degli immigrati nei centri di detenzione libici sono arrivate rapidamente, documentate da media, associazioni umanitarie e organizzazioni internazionali. Ma i flussi verso l'Italia dalla Libia si sono ridotti e così l'accordo è ancora in vigore.

Il 16 luglio 2023, l'Ue ha siglato un memorandum di intesa con la Tunisia alla quale sono stati promessi 105 milioni di euro per la gestione delle frontiere e 150 milioni di euro per il bilancio tunisino, in cambio dell'impegno del presidente Kais Saied – conosciuto per le sue posizioni fortemente xenofobe nei confronti dei cittadini dell'Africa subsahariana – a fermare le partenze

Il protocollo prevede una spesa di circa 670 milioni di euro nei primi cinque anni

La voce principale sono le trasferte dei funzionari del ministero: quasi il 40% della spesa

Sbarchi in Italia dalla rotta del Mediterraneo Centrale



Fonte: IOM-DTM.

verso le coste europee. Anche questo accordo ha “funzionato”. Gli sbarchi in Italia sono scesi da 46.700 nel trimestre maggio-luglio 2023 a 17.300 nello stesso trimestre del 2024 (figura in alto). Contestualmente, però, sono emerse notizie di migranti, donne e bambini inclusi, deportati e abbandonati nel deserto al confine con la Libia o l'Algeria.

Se l'etica non basta: gli altri costi della deterrenza

La deterrenza sposta il problema nel tempo: le persone sono bloccate in condizioni peggiori di quelle che le hanno spinte a partire, ma, prima o poi, tenderanno comunque la traversata. Sposta anche il problema nello spazio: la riduzione degli arrivi su una rotta migratoria può derivare sia dalla rinuncia a partire sia dal ricorso a percorsi alternativi. Studi sul confine Messico-Usa mostrano significative deviazioni dei flussi verso aree meno controllate. In Europa, una ricerca in corso sugli effetti dell'accordo Ue-Turchia rivela che, nei sei mesi successivi, tra il 30% e il 60% dei migranti asiatici che avrebbero usato la rotta del Mediterraneo orientale si è spostato verso il Mediterraneo centrale. È probabile che su un orizzonte di tempo più lungo, la percentuale di chi cambia rotta sia ancora più alta.

Vi è poi l'aspetto diplomatico: stringendo accordi con partner poco affidabili e dalle dubbie creden-

ziali democratiche, l'Europa non solo offre loro legittimazione politica, ma si espone al rischio di ricatti basati sulla minaccia di fare ripartire l'afflusso di migranti. Il rischio non è solo teorico: sia il governo turco che quello tunisino hanno più volte usato questa minaccia. Nel 2019, ad esempio, quando l'Unione europea criticò Erdogan per avere occupato aree della Siria confinanti con la Turchia, il presidente turco rispose che era pronto a sommergere l'Europa con oltre 3 milioni di rifugiati siriani.

Anche dal punto di vista finanziario queste politiche sono costose. L'Europa ha speso 11,5 miliardi di euro per l'accordo con la Turchia, oltre a 255 milioni per quello con la Tunisia (e l'Italia spenderà ufficialmente 670 milioni di euro per l'accordo con l'Albania), mentre l'ammontare complessivo stanziato per il Fondo europeo per asilo, migrazione e integrazione per il periodo 2021-2027, che finanzia non solo le politiche di accoglienza e integrazione ma anche quelle di “cooperazione con i paesi terzi sul contrasto all'immigrazione irregolare”, è di 9,88 miliardi di euro.

Il totale delle risorse spese per politiche che affidano ad altri il controllo dei confini, i cui risultati sono dubbi e spesso limitati allo spostamento di flussi migratori su rotte alternative, è quindi di un ordine di grandezza comparabile, o superiore, a quello per le politiche di integrazione. Potremmo chiederci, retoricamente, quale delle due voci di spesa renda di più ai cittadini europei.

La rinuncia alla tutela dei diritti dei migranti sembra l'unico modo per ridurre radicalmente i flussi