2

Capitolo 2 /

La protezione internazionale in Europa[1]

A cura di Cittalia.

1 Le elaborazioni sono state condotte da Cittalia su dati Eurostat (agosto 2017), ad eccezione di dove specificato altrimenti.

I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

1.259.955
le domande di protezione internazionale presentate nel 2016 in UE,
-4,8% rispetto al 2015

327.725
domande di protezione internazionale presentate in UE nei primi 6 mesi del 2017
-43,3% rispetto allo stesso periodo del 2016

Più del **75%**
sono state presentate in tre Paesi:
Germania 745.155
Italia 122.960
Francia 84.270

63.290
le domande presentate da minori stranieri non accompagnati
-34,4% rispetto al 2015

1.328.005
decisioni prese in UE nel corso del 2016 in merito alle domande presentate
L'83,3% in prima istanza,
il 16,7% contro diniego

Il **60%**
delle domande del 2016 proviene da 5 Paesi
Siria
Afghanistan
Iraq
Pakistan
Nigeria

Quasi il **75%**
delle decisioni è stato preso da 3 Paesi
Germania 56,8%
Francia 9,7%
Svezia 8,1%

Il **60,8%**
(672.910)
delle decisioni in prima istanza nel 2016 hanno avuto esito positivo

38,3%
dei richiedenti ha ottenuto la protezione sussidiaria (257.920)

Nel 2016, **141.649**
sono state le richieste di attivazione della procedura Dublino
+103,1% rispetto al 2015

11.207
i trasferimenti per procedura Dublino nel corso del 2016

38,8%
per presa in carico

61,2%
per ripresa in carico

388.280
respingimenti alle frontiere UE nel 2016
+30,4% rispetto al 2015

Al 22 settembre 2017, sono stati ricollocati
20.056
richiedenti dalla Grecia e
9.078
dall'Italia

Al 4 settembre 2017, sono stati reinsediati
22.518
richiedenti.

17.305
all'interno dello European Resettlement Scheme

8.834
con l'accordo UE-Turchia.

Nel corso dell'ultimo biennio, come evidenziato nell'introduzione al primo capitolo, l'assenza di canali di ingresso sicuri e legali, ha spinto coloro che fuggono dal proprio Paese di origine a percorrere rotte sempre più rischiose verso l'Europa ed in particolare ad utilizzare quelle del Mediterraneo (centrale ed orientale). Nonostante si sia assistito ad una diminuzione significativa di coloro che, nel corso del 2016, hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell'Europa, ovvero 551.371 a fronte dei 1.822.33 del 2015[2], nel primo semestre 2017 la maggior parte degli arrivi (oltre 85.000 persone sbarcate) si sono concentrate in buona parte nel Mediterraneo centrale.

In questo capitolo, a partire dai dati di contesto relativi alle domande di protezione internazionale presentate nei Paesi dell'Unione europea, ai "dublinati" e ricollocati, saranno ripercorsi i principali passaggi che dall'Agenda europea hanno portato al nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi e alle politiche sui respingimenti. Particolare attenzione sarà rivolta al piano di ricollocazione e al programma di reinsediamento, senza trascurare il peso assunto nell'ultimo biennio da alcuni Paesi europei nel determinare una politica sempre più restrittiva nei confronti dei migranti. Ci si soffermerà infine sulle politiche di protezione dei minori migranti e sul piano di integrazione europeo.

2 Frontex, Risk analysis for 2017, Febbraio 2017, p. 16: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

2.1 I richiedenti protezione internazionale in Europa e i "dublinati"

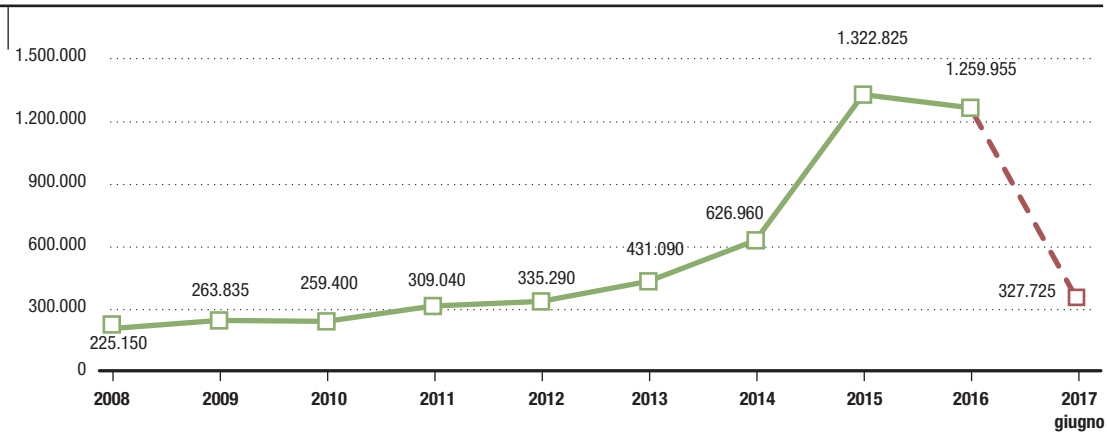
2.1.1 Le domande di protezione internazionale

Nel corso del 2016 sono state presentate 1.259.955 domande di protezione internazionale ad uno dei 28 Paesi dell'Unione europea, valore lievemente inferiore a 1.322.825 (-4,8%) dell'anno precedente. Considerando, invece, anche i Paesi associati all'UE, ovvero Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda, il numero delle domande cresce sino a sfiorare 1 milione e 300mila (1.291.785 per la precisione).

Figura 2.1

Domande di protezione internazionale in Unione europea. Anni 2008-2016 e primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



UNHCR/PAVLOS AVAGIANOS

Il numero assoluto delle domande di protezione internazionale è costantemente in crescita dal 2008[3], ad eccezione di due annualità: per il 2010, anno in cui si registra un lieve calo (-1,7%) rispetto all'anno precedente, il numero di domande raggiunge le 259.400 unità, 4.435 domande in meno rispetto al 2009; e per il 2016, per il quale tra le cause possibili possiamo richiamare la chiusura della rotta balcanica e i maggiori controlli su quella del Mediterraneo orientale a seguito dell'accordo sui migranti siglato a Cipro tra UE e Turchia nel marzo 2016. La forte crescita si è cominciata a registrare nel corso del 2014, a seguito dell'intervento NATO in Libia del 2013, della caduta del regime di Gheddafi e della successiva situazione di forte instabilità politica tutt'ora esistente, per poi esplodere nel 2015 e 2016 a seguito dei conflitti presenti in Medio Oriente, tra cui Siria, Afghanistan e Iraq. Osservando infatti il numero di domande presentate annualmente rispetto al 2008, possiamo notare come il valore al 2013 rappresenti +91,5% rispetto all'inizio del periodo, quello al 2014 +178,5%, e come negli ultimi due anni si sia arrivati a +487,5 e +459,6% rispettivamente per il 2015 e 2016.
Il numero totale di domande di protezione internazionale presentate ai 28 Paesi dell'Unione nei primi sei mesi del 2017 raggiunge le 327.725 unità, valore contrattosi del 43,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, nel quale si erano registrate 578.445 domande[4]. Il valore per i primi sei mesi del 2017 rappresenta il 26,0% di tutte le domande presentate nel corso del 2016 e, se letto insieme al calo rispetto allo stesso periodo del 2016, lascia presagire un valore a fine anno inferiore a quello dell'annualità precedente.

3 La serie storica dei dati inizia dal 2008, in quanto questo è il momento in cui l'Unione europea ha iniziato a raccogliere i dati in materia di migrazione e asilo in maniera armonica, seguendo la direttiva Nr. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0862 (ultima consultazione 02 settembre2017).

4 Cfr. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, Roma.

Figura 2.2

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale in Unione europea e in Europa. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

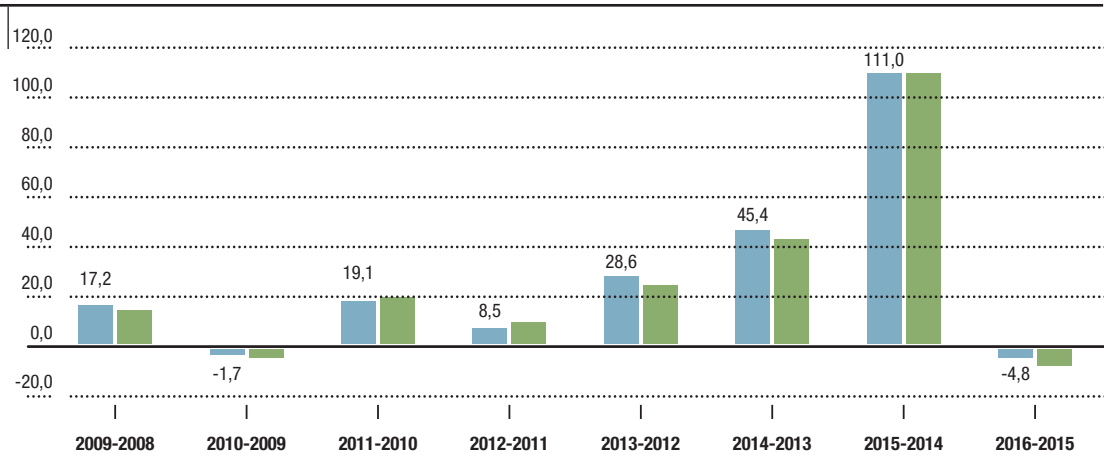
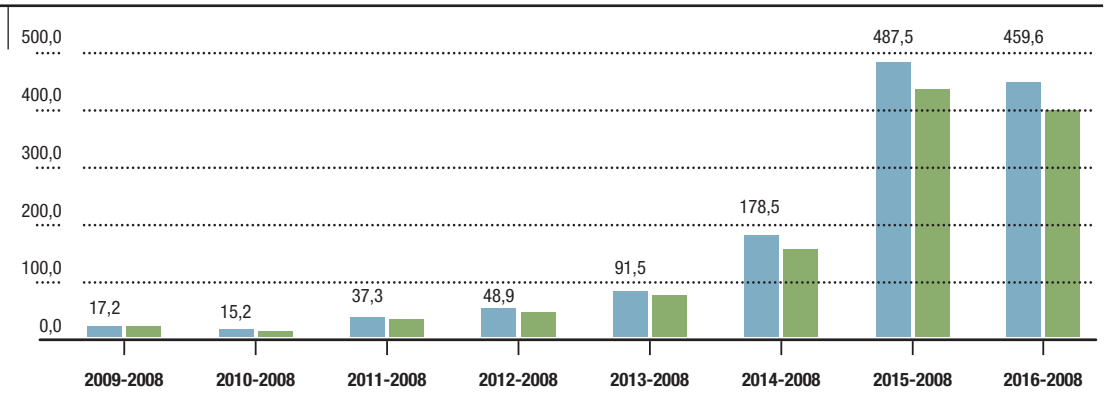


Figura 2.3

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale in Unione europea e in Europa. Anni 2008-2016 (base 2008).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



A fine 2016, la Germania si conferma dal 2012 il primo Paese in UE per domande di protezione internazionale presentate (745.155), rappresentando il 59,1% del totale di tutte le domande presentate in Unione rispetto al 36,0% – pari a 476.510 domande – dell'anno precedente, e mostrando un incremento pari al 56,4% di domande ricevute su base annua. Al secondo posto troviamo l'Italia con 122.960 (pari al 9,8%), con un incremento rispetto al 2015 del 47,2%, quando nei 12 mesi precedenti ricevette 83.540 domande: tale crescita può essere imputata sia alla costruzione della barriera tra Ungheria e Serbia (estate 2015) che alla chiusura della rotta balcanica e alla chiusura delle frontiere (ottobre 2015) da parte dell'Ungheria. Dopo l'Italia troviamo la Francia, con 84.270 domande (6,7%), con una crescita però limitata al 10,6% rispetto al 2015: dobbiamo sottolineare come tale Paese abbia comunque un numero di domande di protezione internazionale mediamente elevato ogni anno (nel periodo 2008-2016 il numero delle domande presentato in Francia è sempre stato superiore alle 40mila unità), a differenze invece ad esempio di altri grandi Paesi quali il Regno Unito o l'Italia. La Grecia, con il 4,1% di tutte le domande presentate all'Unione nel corso del 2016, registra rispetto al 2015 una crescita molto significativa, passando da 13.205 a 51.110 domande (+287,1% nel biennio), seguita dall'Austria (42.255), la quale segna una flessione pari a 52,1% rispetto all'anno precedente. Questi primi quattro Paesi rappresentano il 79,6% (praticamente 8 domande su 10) di tutte le domande presentate nel corso del 2016 ai 28 Paesi membri dell'UE.

Come già accennato in precedenza, la chiusura della rotta balcanica e la costruzione del muro al confine con la Serbia hanno portato l'Ungheria ad avere un crollo drastico delle domande di protezione internazionale, passate da 177.135 del 2015 (pari al 13,4% di tutte le domande presentate in UE nel corso dell'anno, e seconda solo alla Germania) a 29.430, ovvero -83,4% e pari a il 2,3% delle domande del 2016. A seguire troviamo tre Paesi nordici, la Finlandia (-82,7%), la Svezia (-82,3%) e la Danimarca (-70,5%): a seguito della forte ondata migratoria del biennio 2014-2015 che ha messo sotto stress tali Paesi – specialmente per la Svezia, la quale è passata da 54.270 del 2013 a 162.450 del 2015 -, le richieste di protezione si sono fortemente ridimensionate, passando da 32.345 a 5.605 per la Finlandia, da 162.450 a 28.790 per la Svezia, e da 20.935 a 6.180 per la Danimarca. Le ragioni di tale calo possono essere individuate nell'istituzione di parametri maggiormente restrittivi per la richiesta del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare (per coloro che possiedono una protezione temporanea non è possibile chiederlo nei primi 3 anni dall'ottenimento della protezione internazionale) introdotti in Danimarca con la legge del gennaio 2016; mentre, per la situazione svedese, dobbiamo ricordare che a giugno 2016 il Governo nazionale ha votato una serie di nuove leggi sul diritto d'asilo, tra cui la sospensione temporanea del trattato di Schengen (libera circolazione delle persone), parametri maggiormente restrittivi per il rilascio del permesso di soggiorno e per i ricongiungimenti familiari.

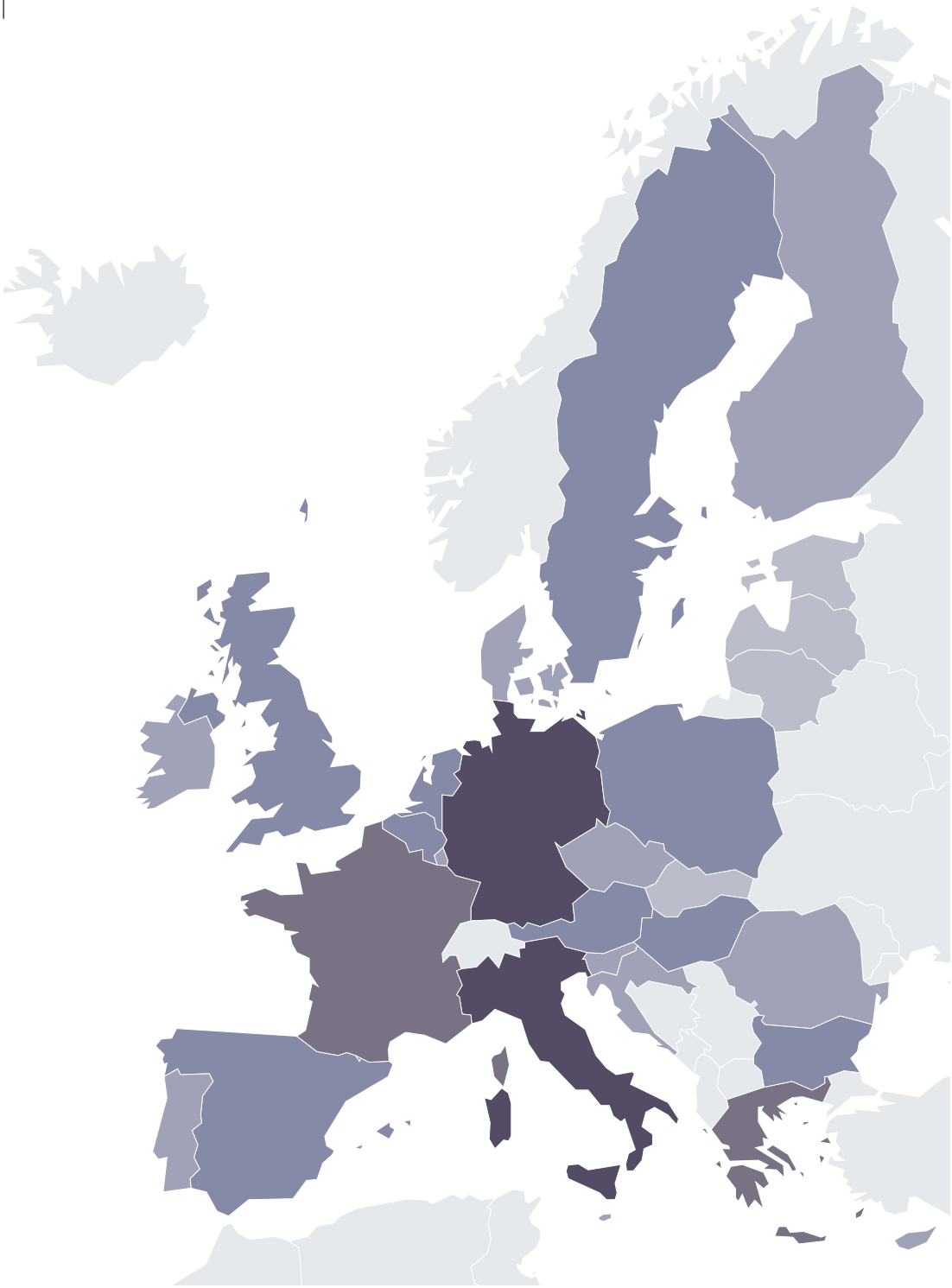
Infine, in termini di crescita percentuale rispetto all'anno precedente, la Croazia registra la crescita maggiore (+959,5%) sebbene in valore assoluto il numero delle domande sia contenuto (2.225 domande di protezione al 2016, pari allo 0,2% di tutte le domande presentate all'UE, contro 210 l'anno precedente).

Figura 2.4

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- 100.001 e più
- Da 50.001 a 100.000
- Da 10.001 a 50.000
- Da 1.001 a 10.000
- Da 1 a 1.000
- resto d'Europa



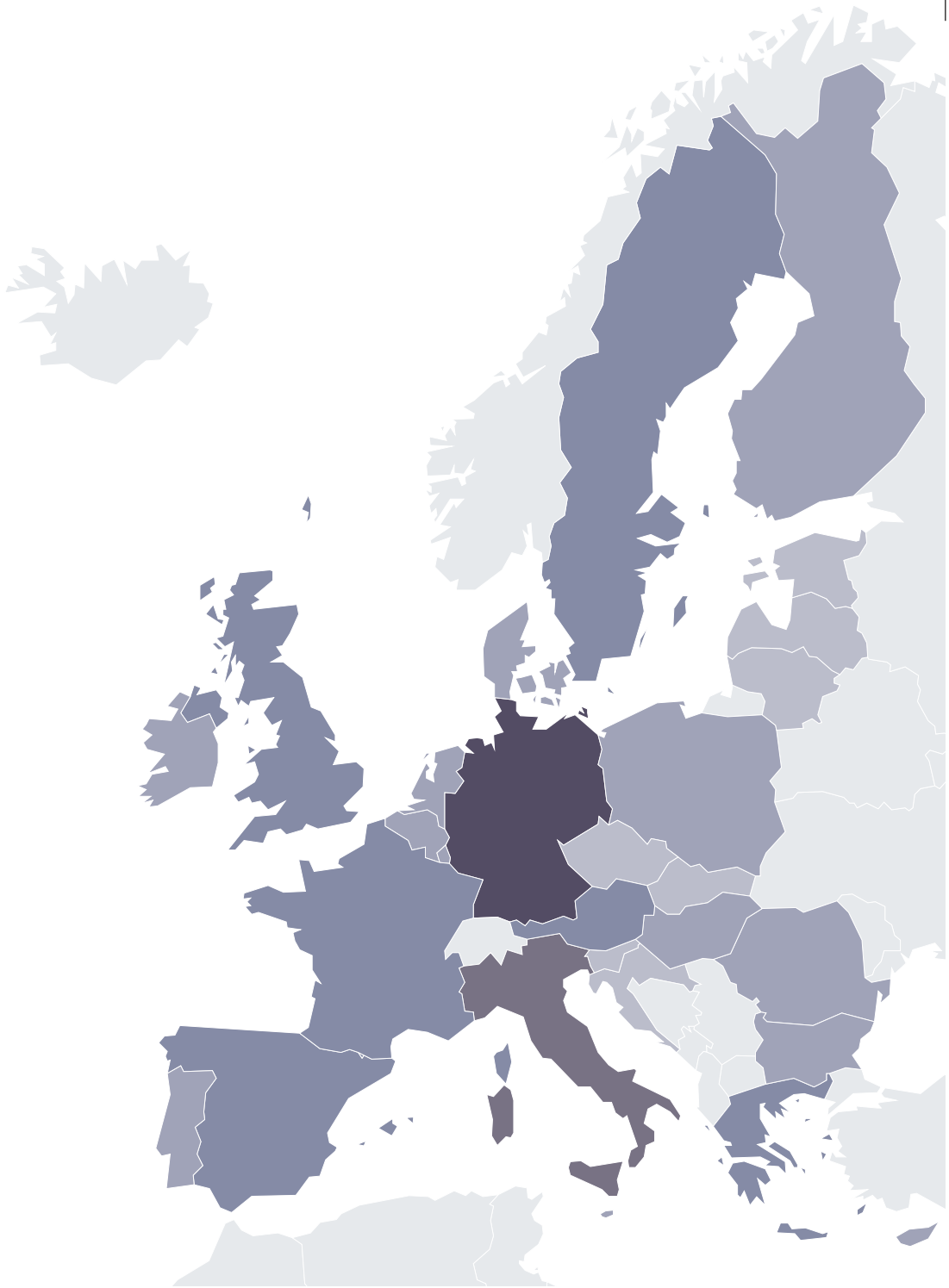


Figura 2.5

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2017, primi sei mesi.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- 100.001 e più
- Da 50.001 a 100.000
- Da 10.001 a 50.000
- Da 1.001 a 10.000
- Da 1 a 1.000
- resto d'Europa

Sebbene il primo semestre 2017 non possa essere direttamente confrontato con gli anni precedenti, la sua analisi può mettere in luce andamenti che verranno consolidati a fine anno solare. I primi quattro Paesi per domande di protezione internazionale restano gli stessi del 2016, sebbene la proporzione di domande ricevute sia maggiormente distribuita tra essi. La Germania, con oltre 100mila richieste, resta il Paese maggiormente interessato, rappresentando il 30,9% di tutte le domande presentate in Unione europea nei primi 6 mesi del 2017. Segue l'Italia con 72.125 domande (pari al 22,0%), valore corrispondente a quasi il 60% di tutte le domande ricevute nel 2016; la Francia (47.090, 14,4%); la Grecia (23.645, 7,2%) e l'Austria (12.480, 3,8%). Tra gli altri Paesi, sono da segnalare l'Ungheria e la Spagna. Nel primo caso, il Paese non solo non figura più tra i primi 10, ma vede il numero delle domande di protezione internazionale per il 2017 (1.975) essere meno del 10% di tutte quelle ricevute nel corso del 2016 (29.430), sicuramente effetto delle politiche attuate dal 2015 in avanti; nel secondo caso invece è possibile intravedere un andamento opposto: se fino al 2016 la Spagna non rientrava tra i primi Paesi per domande presentate (seppur con un andamento costantemente crescente dal 2012 al 2016, passando da 2.565 a 15.755 domande), le domande presentate nei primi 6 mesi dell'anno in corso hanno raggiunto le 11.275 unità, pari al 71,6% di tutte le domande ricevute l'anno precedente, posizionandola per la prima volta in quinta posizione. Tale tendenza, che potrà essere verificata solo a fine anno, lascia pensare ad un aumento dei flussi in entrata attraverso la rotta del Mediterraneo occidentale (da Algeria e Marocco verso la Spagna), anche a seguito dei maggiori controlli lungo la rotta libica.

Figura 2.6

Domande di protezione internazionale per Paese UE di presentazione della domanda. Anni 2015, 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

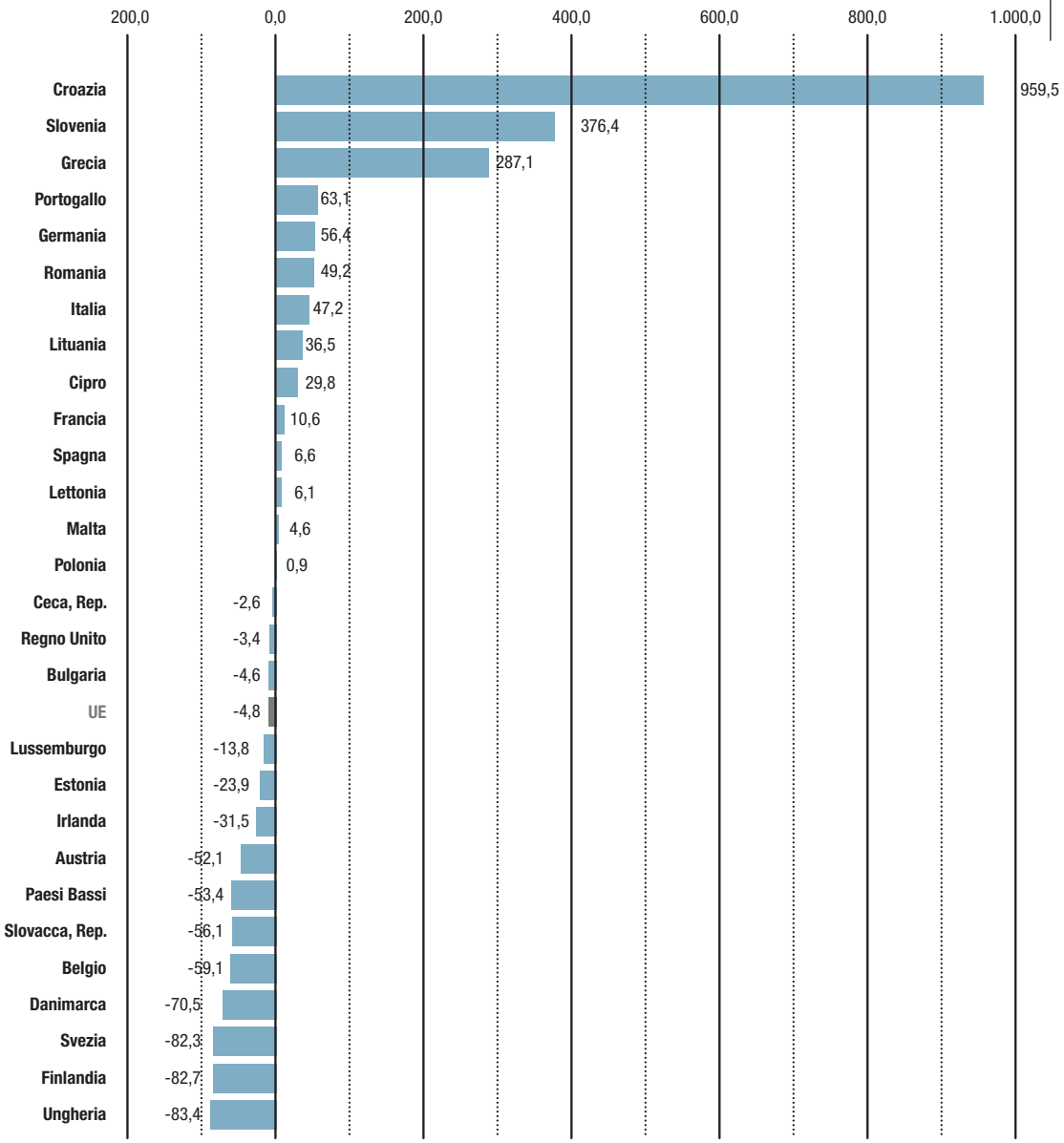


Figura 2.7

Variazione delle domande annuali di protezione internazionale nell'Unione europea. Anno 2016.
Valori percentuali

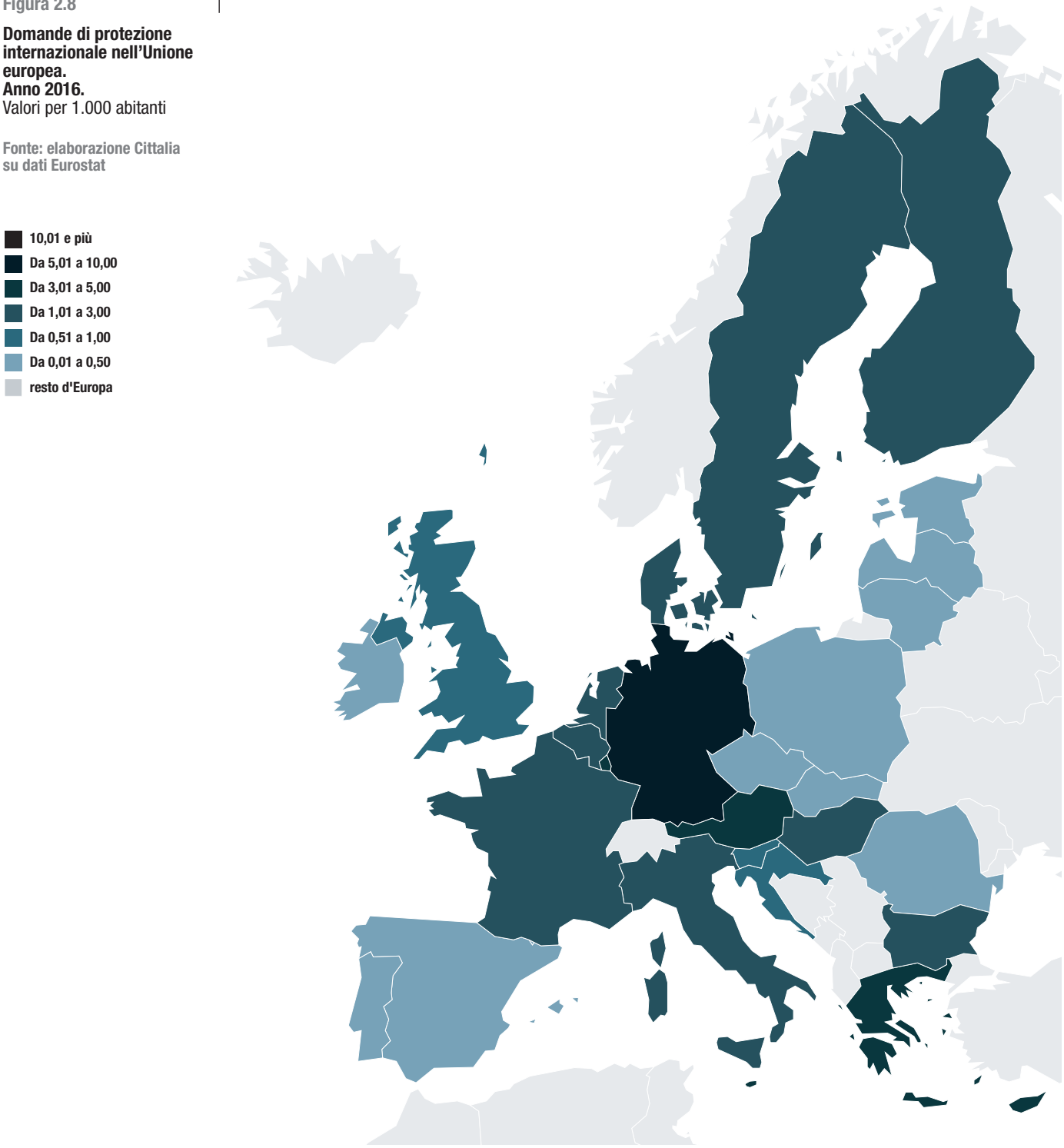
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Osservando il numero di domande di protezione internazionale per 1.000 residenti, è possibile notare come la Germania registri sempre il valore più elevato – 9,1 domande ogni 1.000 abitanti – pur essendo il Paese più popoloso dell'Unione europea (oltre 82 milioni di residenti), seguita da Austria (4,9), Grecia (4,7), Malta (4,4) e Lussemburgo (3,8). Italia e Francia, che in numero assoluto coprono il secondo e terzo posto per numero di domande ricevute e quarto e terzo posto rispettivamente per popolazione (60,7 e 64,5 milioni), scendono rispettivamente al 10° e 12° posto, con 2,0 domande la prima e 1,3 domande la seconda ogni 1.000 residenti.

Figura 2.8

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2016.
Valori per 1.000 abitanti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Al 2016, la prima cittadinanza dei richiedenti protezione internazionale è quella siriana, la quale raggiunge le 342.005 domande (26,5% di tutte le domande presentate in UE), con una flessione del 10,9% rispetto all'anno precedente. Al secondo posto, ma a notevole distanza, seguono le oltre 190mila domande presentate da persone provenienti dall'Afghanistan (14,7% del totale) e le quasi 132mila dall'Iraq (10,2%). Quindi troviamo Pakistan (50.055), Nigeria (48.885), Iran (42.055), Eritrea (40.255), le europee Albania (32.855) e Russia (27.875) e la Somalia (21.815). Queste prime 10 cittadinanze, insieme, rappresentano quasi il 72% di tutte le domande presentate nel corso del 2016.
In termini di crescita percentuale rispetto al 2015, è la Nigeria che registra la variazione maggiore: +51,2%, passando da poco più di 32mila a quasi 48mila domande. Questa è seguita dall'Iran (+47,3%) e dalla Russia (+23,5%). Al contrario, le richieste di protezione di cittadini albanesi sono più che dimezzate in un solo anno solare: da 68.950 a poco meno di 33mila (-52,3%). Queste sono seguite dall'Eritrea (-14,4%) e dalle domande provenienti da cittadini siriani (-10,9%). Sebbene la crisi siriana sia iniziata circa 6 anni fa (marzo 2011) e, dal 2013, i cittadini siriani siano il contingente più numeroso tra i richiedenti protezione internazionale in Europa, la diminuzione delle domande siriane verso l'UE dell'ultimo anno può essere collegata all'accordo tra Unione europea e Turchia (con la conseguente creazione di campi profughi che, secondo le stime UNHCR[5], ospitano oltre 2,8 milioni di siriani), oltre che dalla presenza di campi nei Paesi confinanti (Egitto, Iraq, Giordania, Libano e alcuni Paesi del Nord Africa), i quali ospitano 4,8 milioni di cittadini siriani a fine 2016[6]. Dal 2014 il numero delle domande provenienti da cittadini afghani ha continuato ad aumentare in maniera sensibile – quasi 12mila domande nel 2008, quindi 28mila nel 2013, 43mila circa nel 2014 per poi sfiorare le 200mila domande negli ultimi due anni – portando tale contingente ad essere dall'anno passato secondo solo ai richiedenti siriani: tale situazione ha portato quindi l'UE a firmare un accordo di collaborazione con l'Afghanistan sulla questione migranti, con l'obiettivo di contenere l'immigrazione irregolare e di facilitare il rimpatrio di cittadini afghani che non rispondono ai requisiti per ottenere una forma di protezione internazionale[7].

5 http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern (ultima consultazione 02 settembre2017).

6 UNHCR, Comunicato stampa del 9 luglio 2015 https://www.unhcr.it/news/il-numero-totale-dei-rifugiati-siriani-supera-per-la-prima-volta-i-quattro-milioni.html (ultima consultazione 27 settembre 2017).

7 European External Action Service, *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, 2 ottobre 2016 .

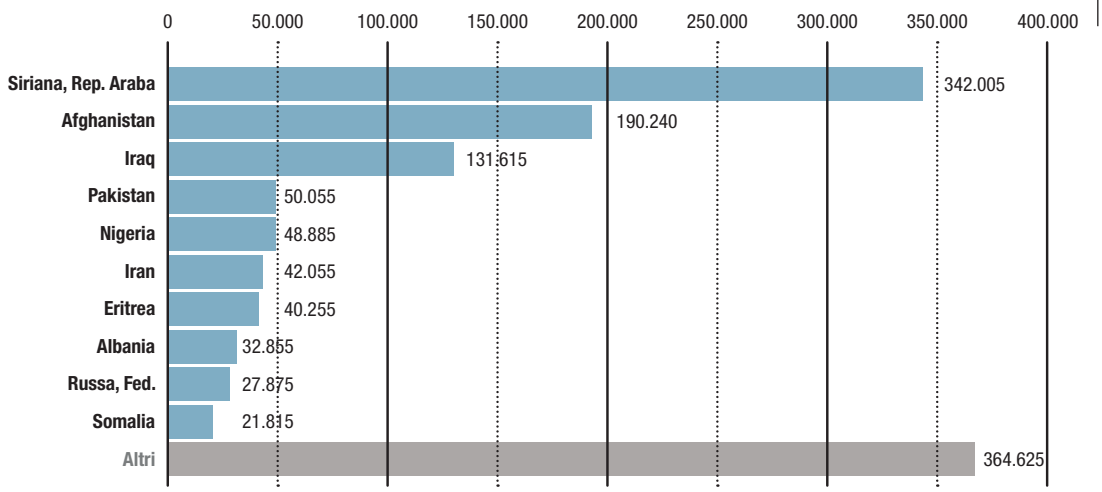


Figura 2.9

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.10

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

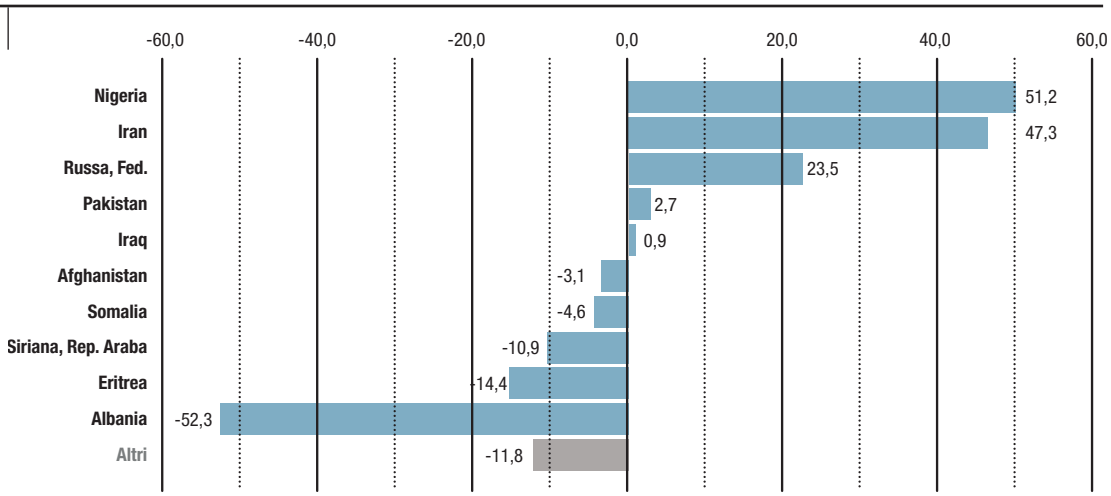
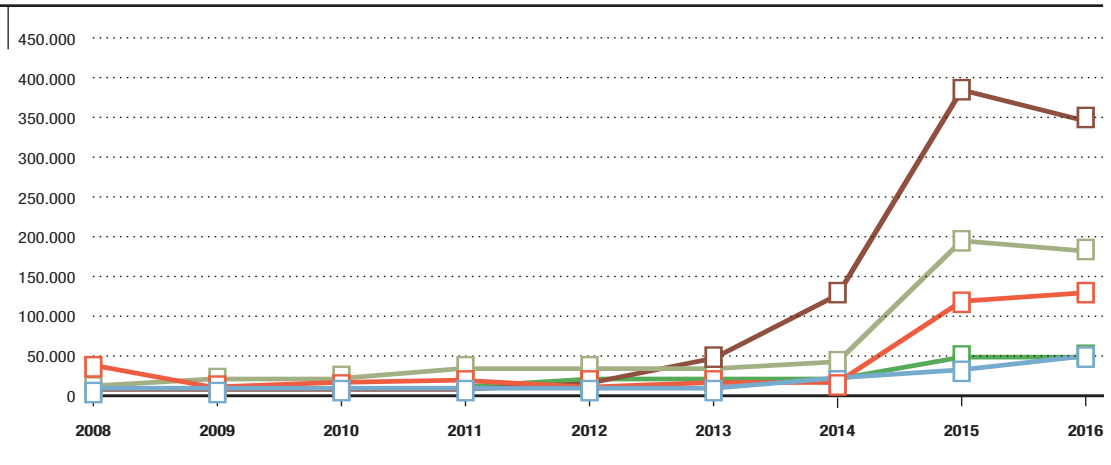


Figura 2.11

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 5 Paesi di provenienza al 2016. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Focalizzando l'attenzione sulle prime cinque cittadinanze dei richiedenti, è possibile notare come la Germania abbia ricevuto il 79,2% di tutte le domande presentate in UE da cittadini siriani (268.795 domande), il 68,5% di tutte quelle dei cittadini afgani (127.830) e il 74,7% di quelle delle persone provenienti dall'Iraq (97.125); la Grecia il 7,9% delle domande dei siriani (26.700); l'Austria il 6,3% di quelle degli afgani (11.795); la Bulgaria il 4,1% delle domande degli iracheni (5.350).

La situazione per Pakistan e Nigeria appare relativamente più frammentaria: per i primi, infatti, il 31,1% (15.525) delle domande è presentato in Germania, il 27,4% in Italia (13.660) e il 9,4% in Grecia (4.695); al contempo il 56,8% di tutte le domande presentate nel corso del 2016 da cittadini nigeriani è presentato in Italia (27.105), il 27,1% in Germania (12.910) seguita, a larga distanza, dalla Francia con 1,955 domande (4,1%).

Figura 2.12

Primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea. Anno 2016.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.13

Prime 5 cittadinanze delle domande di protezione internazionale per i primi tre Paesi UE di destinazione. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2.1.2 Le decisioni sulle domande di protezione internazionale

Nel 2016 i 28 Paesi membri dell'Unione europea hanno preso 1.328.005 decisioni[8] in merito alle domande presentate, corrispondente ad una crescita di +71,3% rispetto alle decisioni prese nel corso del 2015: essendo le decisioni prese non relative esclusivamente a domande presentate nello stesso anno di calendario, tale considerevole aumento è la conseguenza della crescita delle domande di protezione internazionale avvenuta nel biennio 2015-2016.
Dell'oltre 1,3 milioni di decisioni, quasi il 60% è stato preso dalla Germania (754.950), seguita a grande distanza da Francia (128.775, pari al 9,7%), Svezia (107.470, pari a 8,1%) e Italia (89.985, ovvero il 6,8% di tutte le decisioni assunte nei 28 Paesi UE). Questi quattro Paesi corrispondono all'81,4% di tutte le decisioni prese nei 28 nel corso del 2016.
Nel primo semestre 2017, i 28 Paesi dell'Unione europea hanno preso 565.295 decisioni in prima istanza[9] in merito alle richieste presentate, pari a poco più del 40% delle richieste analizzate l'anno precedente. Tra queste, il 63,3% (357.715) è stato analizzato dalla Germania – sempre saldamente al primo posto tra i Paesi membri –, l'8,9% dalla Francia (50.350), il 6,7% dall'Italia (38.070) e il 4,7% dall'Austria (26.520): insieme, tali Paesi rappresentano l'83,6% delle domande analizzate nei primi sei mesi dell'anno in corso. Sebbene il dato sia solo parziale (e quindi suscettibile a cambiamenti anche consistenti), è importante notare come la Svezia, nei primi sei mesi del 2017, abbia analizzato 25.195 domande, meno di un quarto di quante ne abbia analizzate l'intero anno precedente.
Sul totale delle decisioni prese al 2016, l'83,3% è preso in prima istanza, mentre il restante 16,7% su ricorso contro diniego. Tale rapporto, però, appare in diminuzione nel corso del tempo a causa della forte crescita delle decisioni prese. Dal 2008 al 2014, infatti, l'incidenza delle decisioni prese contro diniego ha oscillato tra il 27 e 35% di tutte le decisioni prese nello stesso anno solare, ma il numero totale delle decisioni prese (in prima istanza più contro diniego) non ha mai superato le 550mila, mentre nel 2015 e ancor di più nell'ultimo anno al diminuire di tale incidenza ha corrisposto una crescita considerevole delle decisioni in prima istanza prese. Tale andamento lascia prevedere che, nel corso dei prossimi anni, vedremo aumentare (forse considerevolmente) le decisioni prese contro diniego, essendo questi ultimi una parte considerevole delle decisioni totali.

8 Tale dato raggruppa le decisioni di prima istanza e quelle finali (o contro diniego). Per decisioni di prima istanza (positive e negative) si intendono le decisioni per domande di protezione internazionale (Convenzione di Ginevra e protezione sussidiaria) e concessioni per ragioni umanitarie prese dalle Amministrazioni o dal sistema giudiziario dei Paesi membri (secondo le procedure e la legislazione nazionale). Per decisioni finali si intendono tutte le decisioni prese dalle Amministrazioni o dal sistema giudiziario dei Paesi membri dietro ricorso (primo o secondo grado) e, comunque, non più soggette a potenziale ricorso (secondo le procedure e la legislazione nazionale). http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_asydec_esms.htm (ultima consultazione 02 settembre2017).

9 Al momento della stesura del Rapporto, i dati per le decisioni contro diniego (e quindi finali) per il 2017 non sono ancora disponibili.

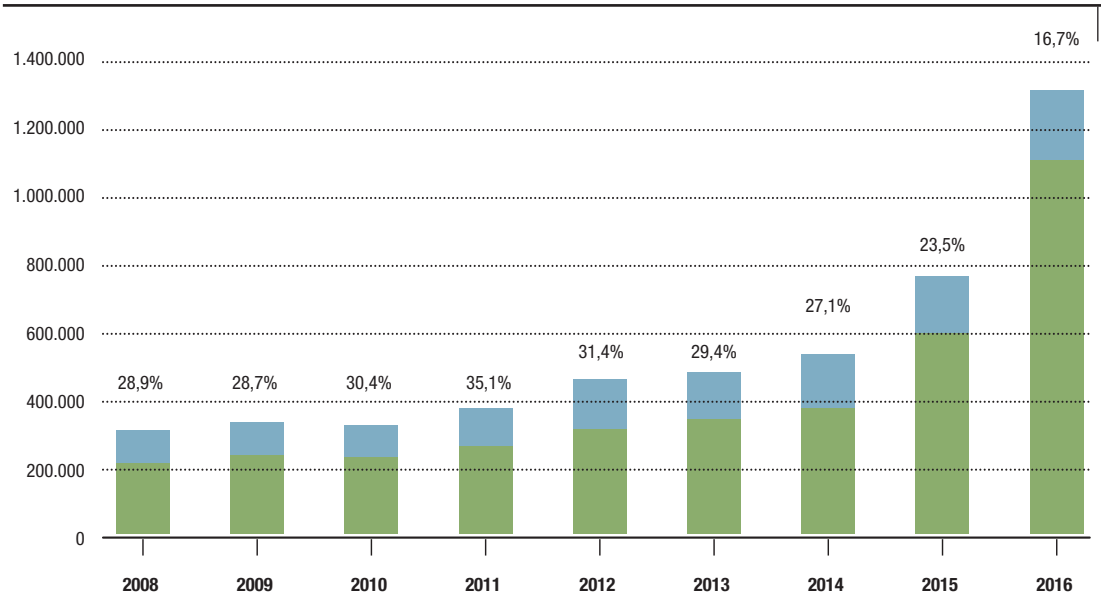


Figura 2.14

Decisioni in prima istanza e contro diniego in Unione europea. Anni 2008-2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

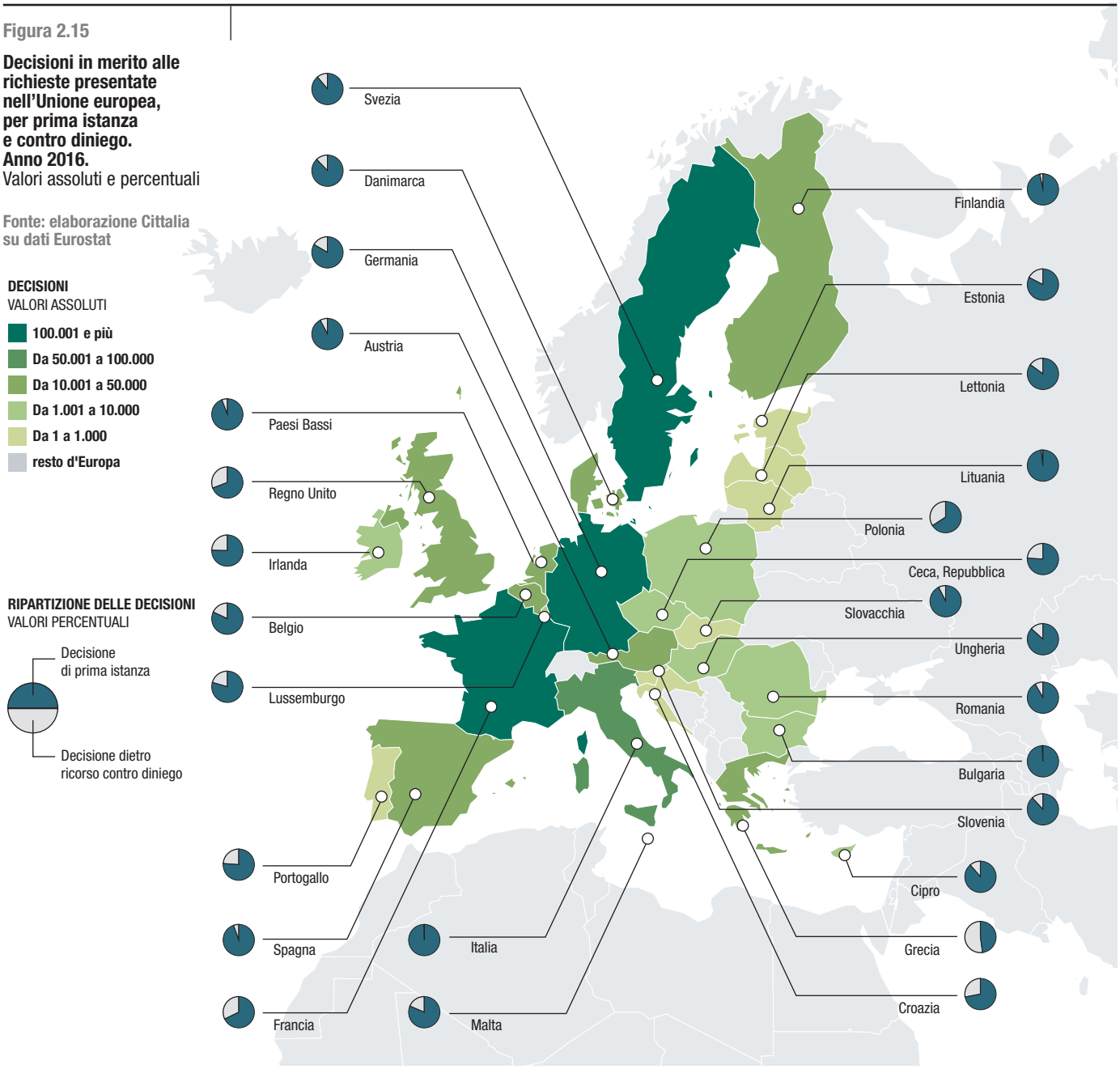
Prima istanza
Contro diniego

A livello nazionale, per il 2016 l'Italia è il Paese che maggiormente ha preso decisioni in prima istanza (99,9% dei casi), seguita da Bulgaria (99,2%), Lituania (98,2%), Finlandia (96,8%) e Spagna (95,2%). La Grecia, invece, è l'unico Paese tra i 28 ad aver preso più decisioni dietro ricorso che in prima istanza: le seconde, infatti, coprono il 47,8% delle decisioni prese dalla Grecia.

Figura 2.15

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea, per prima istanza e contro diniego. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



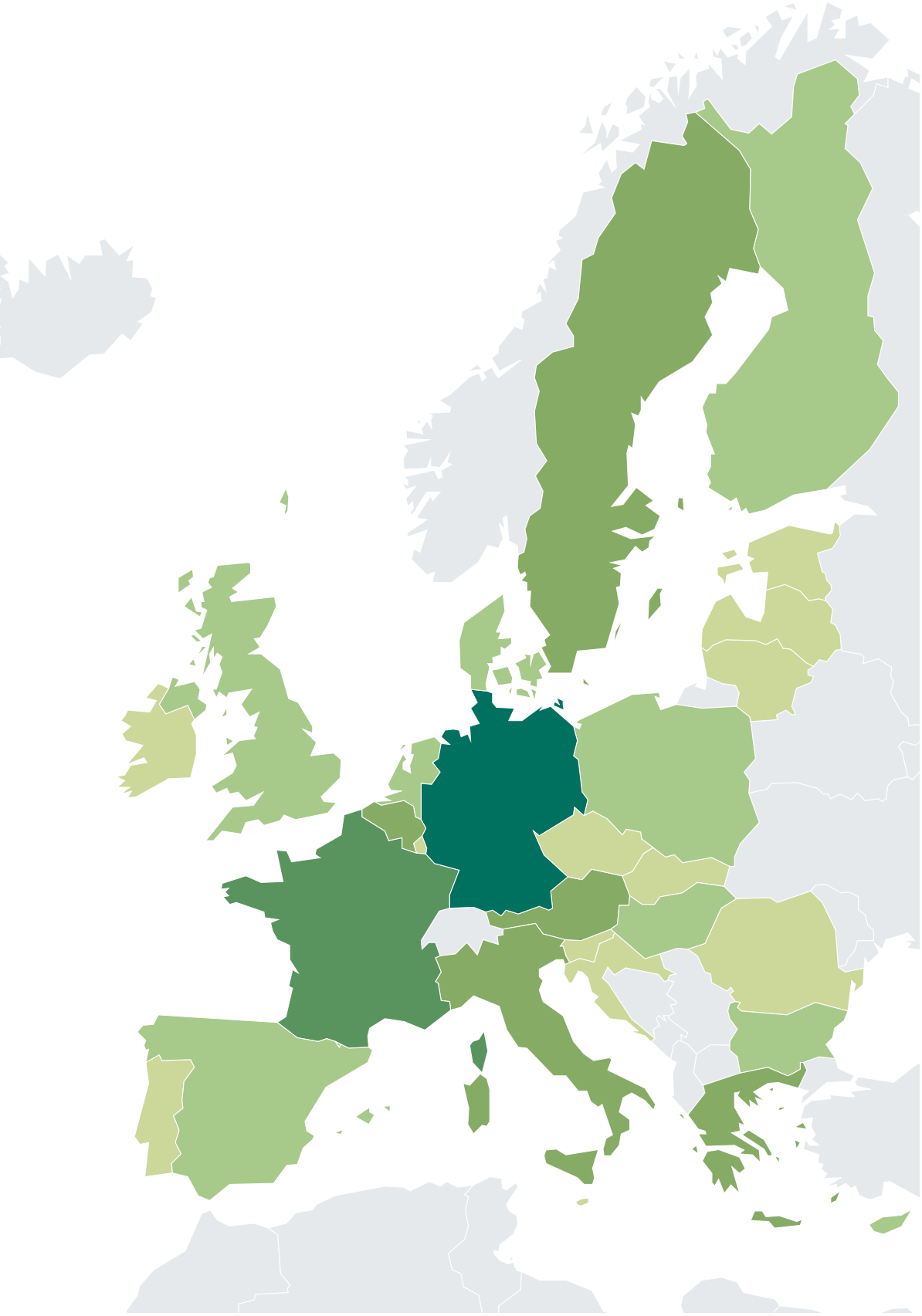


Figura 2.16

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea. Anno 2017, primi sei mesi.
Valori assoluti

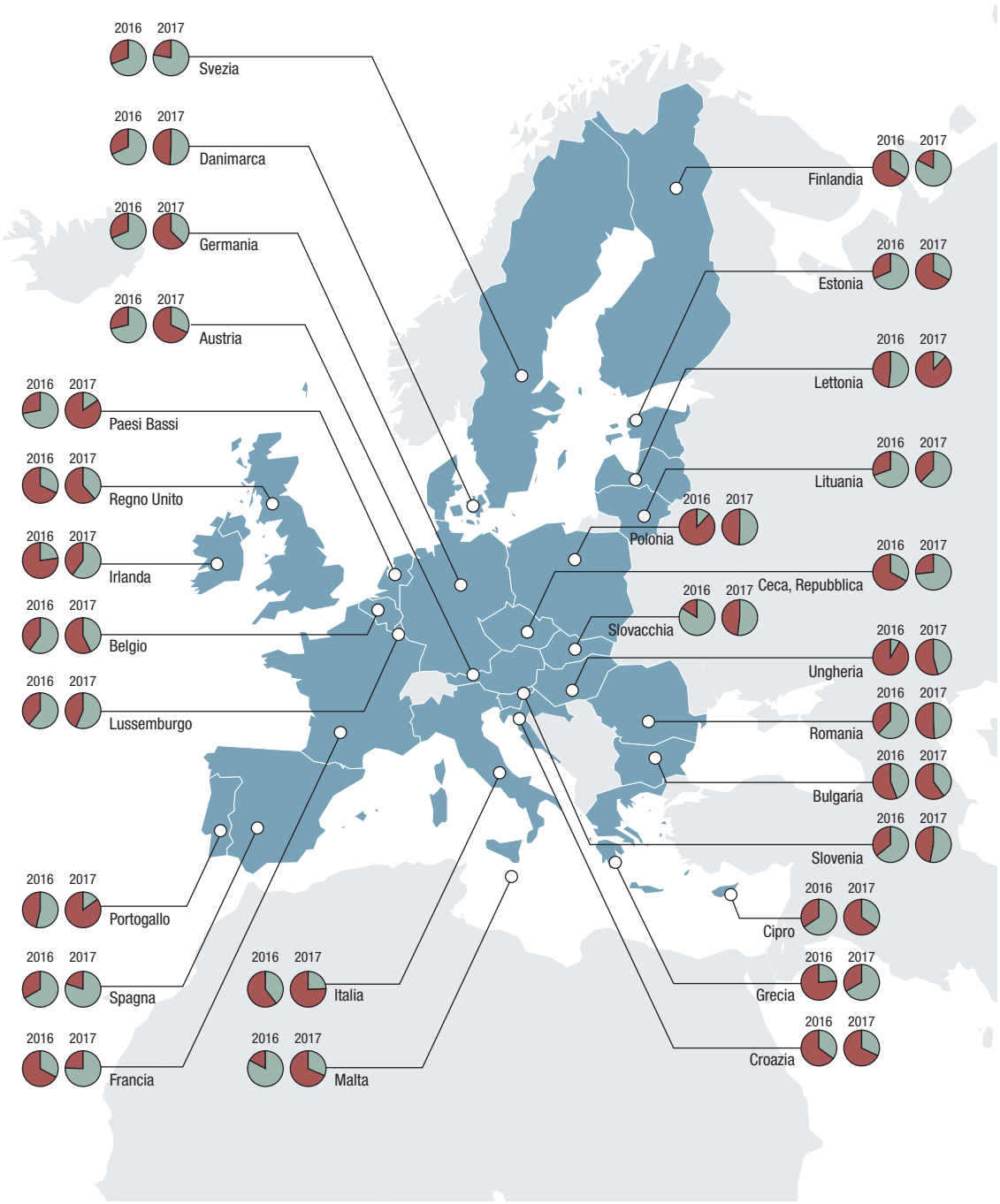
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- 100.001 e più
- Da 50.001 a 100.000
- Da 10.001 a 50.000
- Da 1.001 a 10.000
- Da 1 a 1.000
- resto d'Europa

Figura 2.17

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea, per riconoscimento e non riconoscimento di una forma di protezione. Anno 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



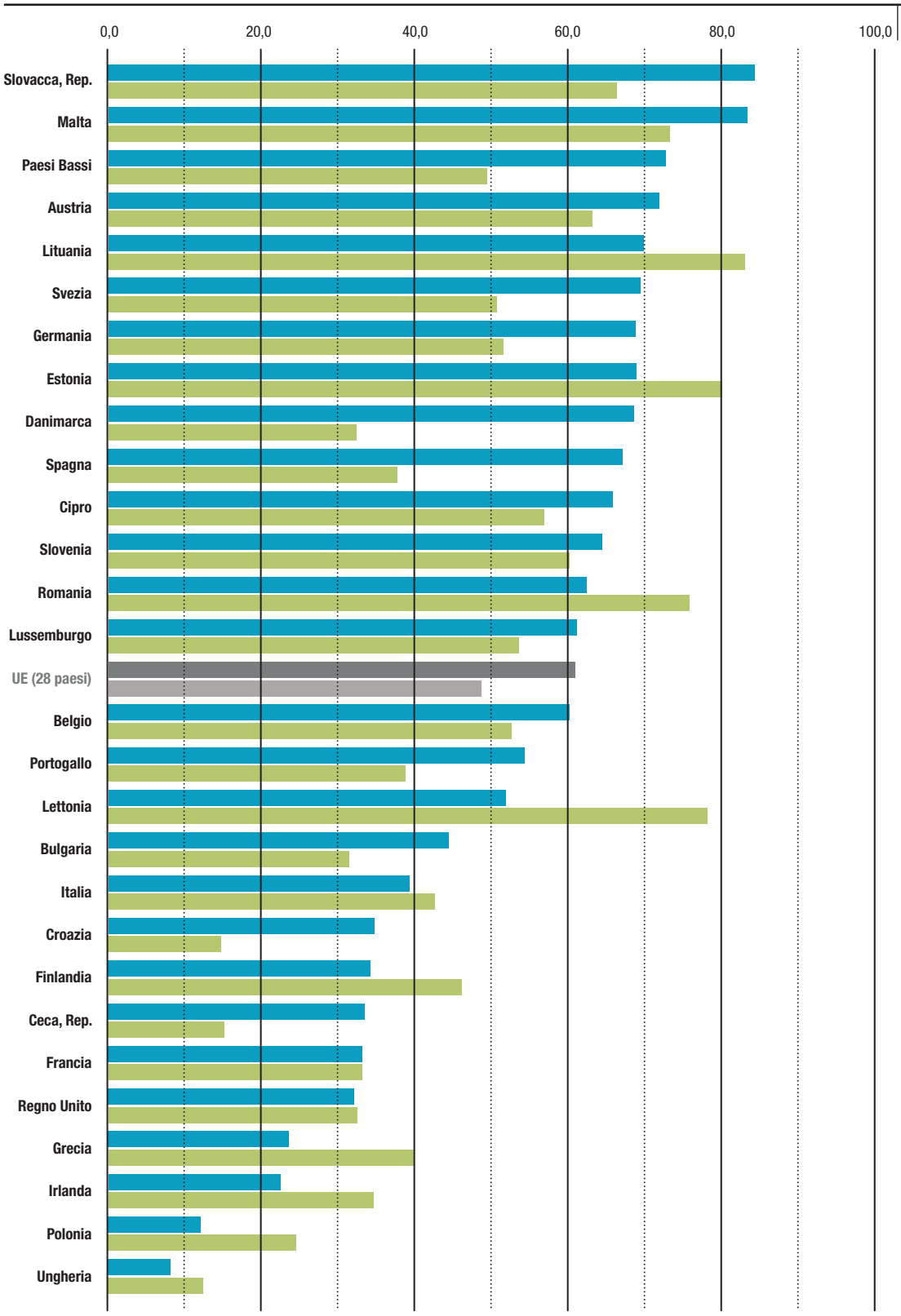


Figura 2.18

Incidenza del riconoscimento di una forma di protezione internazionale sul totale delle domande presentate nell'Unione europea. Anni 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2016
Primo semestre 2017

Nel corso del 2016, a fronte di 1.106.780 decisioni in prima istanza, 672.910 sono quelle che hanno portato al riconoscimento di una forma di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria), pari al 60,8% di tutte le decisioni di prima istanza prese dai 28 Paesi UE: valore nettamente superiore rispetto al quasi 43% del 2015[10]. Slovacchia, Malta e i Paesi Bassi sono i Paesi con l'incidenza di decisioni positive maggiori (84, 82,9 e 72,1% rispettivamente), mentre Grecia, Irlanda, Polonia e Ungheria sono quelli dove maggiormente gli esiti sono stati dei dinieghi: rispettivamente 23,7% di decisioni positive in Grecia, 22,8% in Irlanda, 12,2% in Polonia e solo 8,4% in Ungheria, ovvero oltre 9 domande su 10 rifiutate.
Per i primi sei mesi del 2017, a fronte di una media europea del 48,2% (272.735 su 565.295 domande analizzate), la Lituania è il Paese membro con il tasso di riconoscimento più elevato (82,6%), seguita dalla Estonia (80%) e Lettonia (78%). Tra gli ultimi Paesi per tasso di riconoscimento, invece, troviamo la Polonia (24,5%), la Repubblica Ceca (15,3%), la Croazia (14,8%) e l'Ungheria (12,2%).
In tutto il 2016, è stato rilasciato lo status di rifugiato nel 54,5% dei casi, mentre nel 38,3% dei casi l'esito ha dato seguito alla forma di protezione sussidiaria. Solamente nel 7,2% dei casi si è arrivati alla forma di protezione umanitaria, sebbene questa non sia una forma di protezione internazionale presente in tutti i Paesi UE[11].
Lussemburgo, Lituania, Irlanda e Grecia sono i Paesi in cui maggiormente viene rilasciato lo status di rifugiato – rispettivamente nel 96,7%, 92,3%, 91,8% e 91% dei casi; mentre nei primi tre Paesi per esito positivo i valori appaiono molto differenti: lo status di rifugiato, infatti, viene rilasciato nel 59% degli esiti positivi in Germania, nel 25,4% dei casi in Svezia e nel 13,6% in Italia. Il nostro Paese, inoltre, appare terz'ultimo tra quelli dell'Unione per rilascio di tale forma di protezione, sebbene si avvalga largamente (53,2% dei casi) della protezione umanitaria. Slovacchia e Spagna sono invece i Paesi che meno rilasciano tale forma di protezione internazionale: solo il 2,4% delle 210 decisioni positive prese in Slovacchia, e solo il 5,2% delle 6.855 decisioni positive prese in Spagna.
D'altro canto, Spagna, Cipro, Malta e Svezia sono i primi 4 Paesi per protezione sussidiaria rilasciata: 94,8%, 83,8%, 81,5% e 71,1% delle decisioni prese. Grecia, Irlanda, Lituania, Slovacchia, Lussemburgo e Regno Unito invece i Paesi che l'incidenza minore (tutti sotto il 10% delle decisioni positive prese nel rispettivo Paese).
Tra i Paesi che prevedono anche la protezione umanitaria, la Slovacchia è quella con l'incidenza maggiore: 92,9% delle decisioni positive porta alla forma di protezione umanitaria. Segue l'Italia, con il 52,3%, la Polonia (16,1%), Finlandia (14,8%) e il Regno Unito (13,2%). Gli altri Paesi che prevedono tale forma di protezione non superano la soglia del 10%. Una delle ragioni per cui tale forma di protezione registra forte variabilità nella sua applicazione è ascrivibile anche al fatto che non ha ancora, a differenza dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, un'applicazione armonica a livello comunitario: nella pratica tale forma di protezione, che mediamente assicura minori diritti rispetto alle altre due tipologie, autorizza il richiedente a rimanere e risedere nel Paese cui si fa domanda per ragioni umanitarie, le quali non rispondono ai criteri di ottenimento delle altre due forme di protezione maggiore ma che, contestualmente, non permettono il rimpatrio nel Paese d'origine (ad esempio gravi motivi di salute o l'essere minore straniero non accompagnato)[12].
Osservando, per il 2016, la distribuzione delle decisioni positive per tipologia di protezione e cittadinanza del richiedente, è possibile notare come, in linea generale, la protezione per motivi umanitari sia quella meno usata – 7,2% delle 762.910 decisioni positive adottate, ovvero 48.505 in totale –, ma come il suo utilizzo sia fortemente correlato anche alla cittadinanza del richiedente protezione internazionale. Infatti, tra le cittadinanze con almeno 3.000 decisioni positive adottate, la protezione umanitaria è fortemente usata per i Paesi dell'Africa occidentale (in ordine decrescente Gambia, Nigeria e Mali), così come per i cittadini afgani e pakistani.

10 Cfr. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, Roma. Op. cit.

11 Tale forma di protezione internazionale, infatti, è presente in 20 dei 28 Paesi dell'Unione Europea: Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

12 Per maggiori informazioni, si veda European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016*, luglio 2017; Direttiva 2011/95/EU; http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_asydec_esms.htm (ultima consultazione 02 settembre 2017).

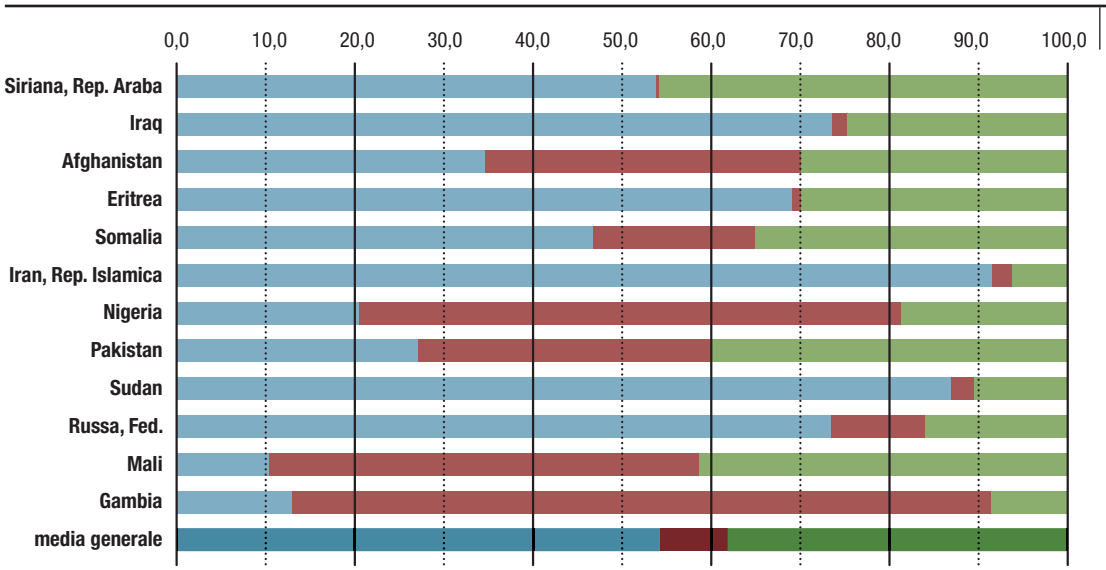


Figura 2.19

Incidenza delle forme di protezione internazionale rilasciate nell'Unione europea, per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- Rifugiato
- Protezione umanitaria
- Protezione sussidiaria

Il primo semestre 2017 non mostra sostanziali cambiamenti rispetto alla situazione del 2016. La Germania da sola rappresenta il 66,9% di tutte le 272.735 decisioni positive prese in Unione europea, seguita a grande distanza da Austria (6,1%), Francia (6,1%) e Italia (6,0%). Durante tale periodo, lo status di rifugiato è stato rilasciato nel 48,8% dei casi (132.960), la protezione sussidiaria nel 37,2% mentre quella umanitaria nel 14,0% dei casi. Sebbene ancora a livello parziale, i primi sei mesi mostrano come lo status di rifugiato sia stato concesso nella totalità delle 190 domande positive analizzate dalla Lituania in tale specifico arco di tempo, nel 98,9% (455 su 460) delle domande analizzate dal Lussemburgo, e nel 92,7% in Grecia (3.795 domande su 4.095 valutate positivamente). Al capo opposto troviamo la Slovacchia, che non ha nei primi mesi del 2017 rilasciato alcuna protezione secondo la Convenzione di Ginevra ma ha accordato esclusivamente protezioni umanitarie (62,5% dei casi) e sussidiarie (37,5%); la Spagna, la quale ha approvato lo status di rifugiato a meno del 10% delle oltre 2.500 domande valutate positivamente; e la Lettonia (10,3% delle rispettive domande accolte). Questi ultimi due Paesi guidano, parallelamente, la classifica dei Paesi membri per proporzione di protezione sussidiaria rilasciata rispetto alle domande approvate. La Lettonia si trova al primo posto, concedendo nel 92,3% delle proprie domande positive tale forma di protezione (180 casi su 195 positivi); seguono la Spagna con il 90,3% (2.415 su 2.675) e Cipro (620 su 715, ovvero l'86,7% dei relativi esiti positivi).

Infine, osservando i Paesi che prevedono, nella propria normativa, la protezione umanitaria, è possibile notare come ci siano pochi sostanziali cambiamenti tra i primi sei mesi del 2017 e l'annualità 2016. Anche in questo periodo, la Slovacchia è il Paese membro con l'incidenza più elevata di protezioni umanitarie rilasciate ri-

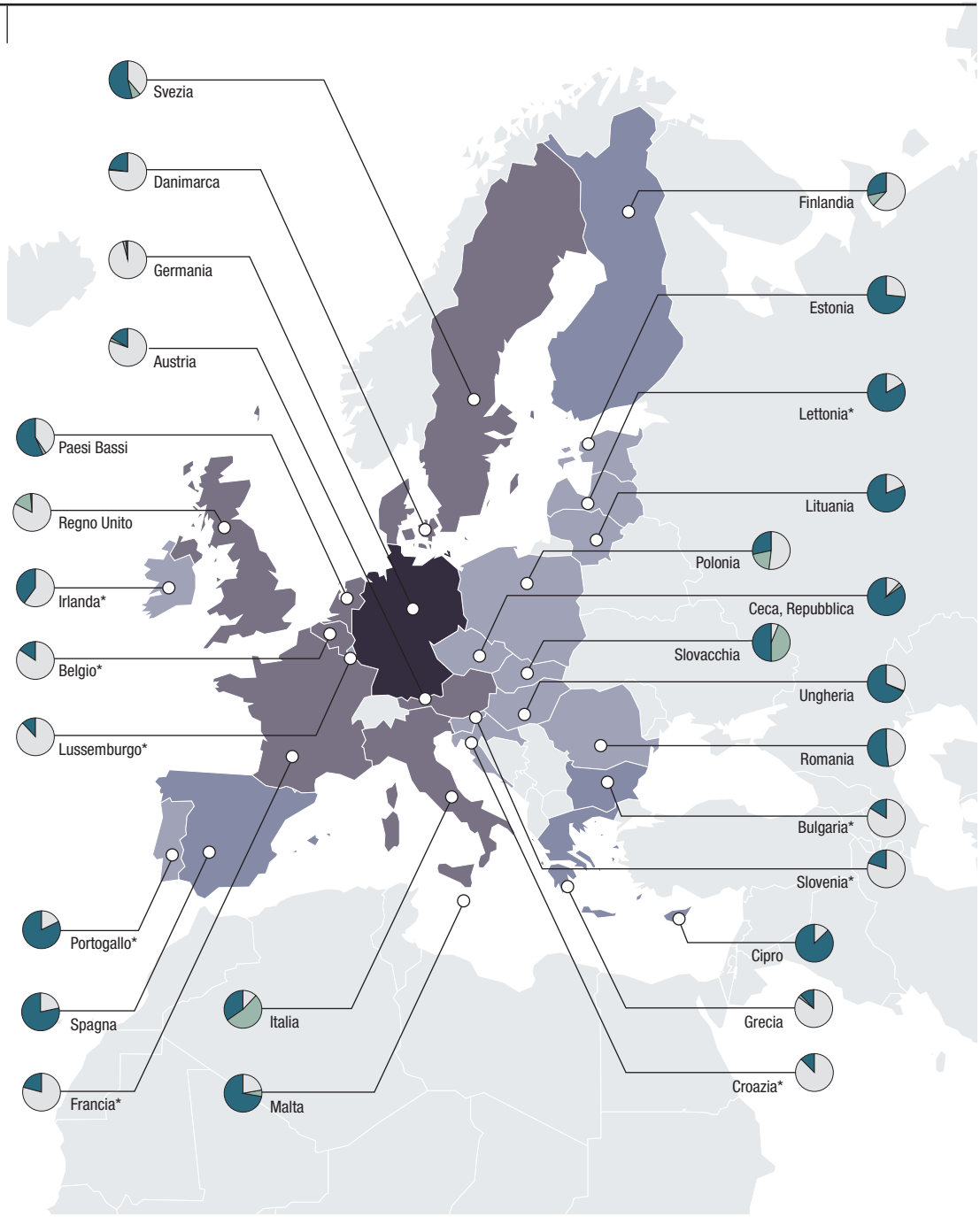
spetto alle domande accolte positivamente (62,5% sebbene su soli 40 esiti positivi), nonostante abbia riconosciuto tale forma di protezione in maniera molto minore rispetto ai 12 mesi precedenti – quando a fine anno tale proporzione copriva il 92,9% di tutte le forme di protezione riconosciute dal Paese. Segue l'Italia, la quale ha riconosciuto tale forma nel 56,7% dei casi (in linea con il valore del 2016), ovvero in 9.280 situazioni su 16.365 accolte positivamente; quindi con distanza significativa la Germania (14,9%) – sebbene in termini assoluti guidi la classifica, con 27.280 protezioni umanitarie riconosciute su 182.530 domande accolte positivamente, nonché mostri per il primo semestre 2017 un utilizzo maggiore di tale forma di protezione rispetto a quanto fatto nel corso del 2016 (5,5%) – e la Finlandia (11,8%, in linea con l'anno passato).

In conclusione, da questa panoramica relativa ai tassi di riconoscimento nei vari paesi europei, si evidenziano differenze significative tra Stati membri. Ciò a dimostrazione del fatto che, nonostante i numerosi interventi normativi a livello europeo in materia di immigrazione, il sistema risulta ancora molto frammentato e variabile da Stato a Stato.

Figura 2.20

Decisioni positive di prima istanza in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria* (ove contemplata dalla normativa nazionale) Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



* Paesi che non prevedono la protezione umanitaria nella propria normativa nazionale.

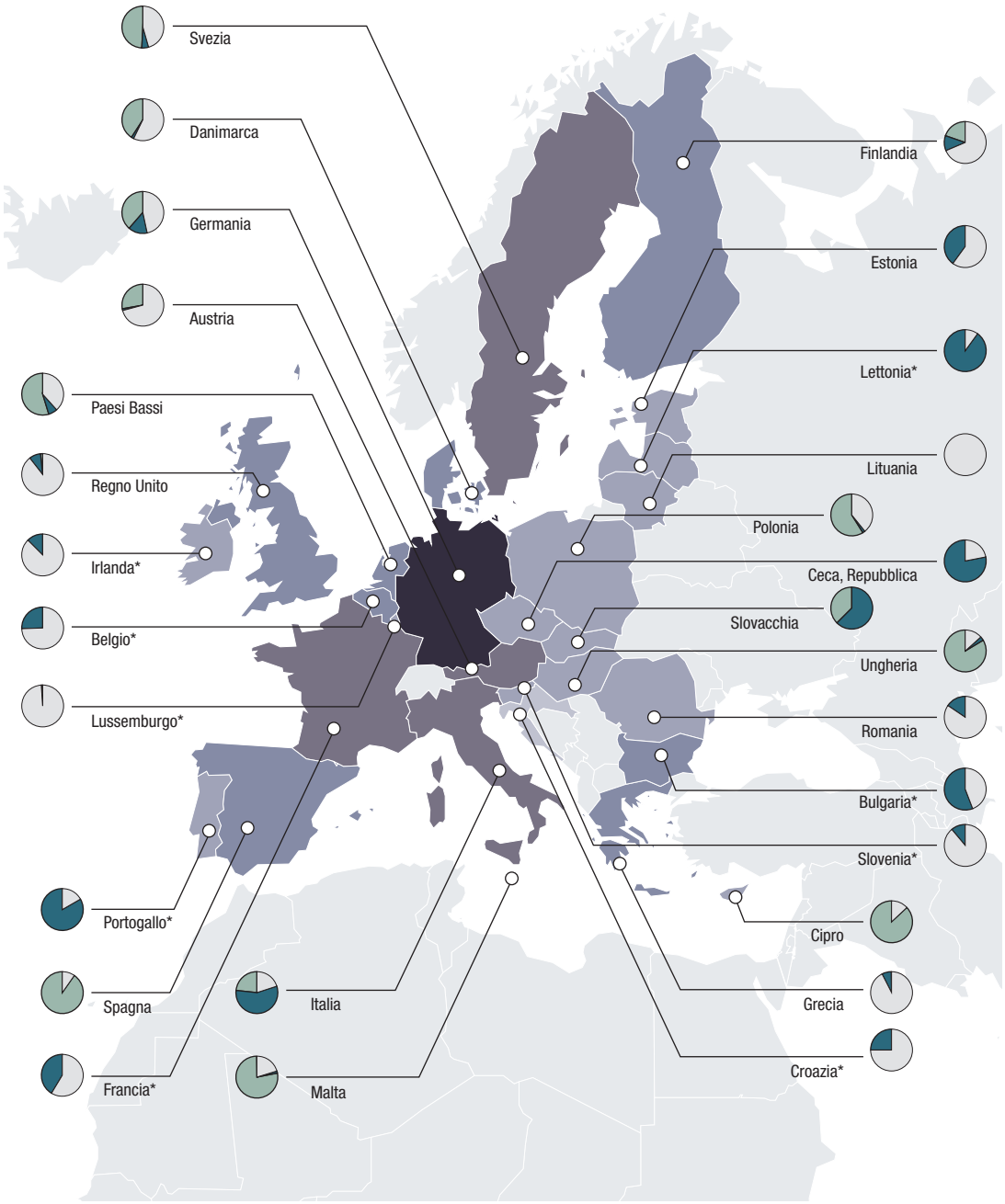


Figura 2.21

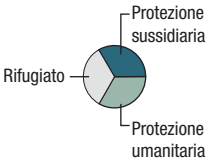
Decisioni positive in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria* (ove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2017, primi 6 mesi.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

DECISIONI
VALORI ASSOLUTI

- **100.001 e più**
- **Da 50.001 a 100.000**
- **Da 10.001 a 50.000**
- **Da 1.001 a 10.000**
- **Da 1 a 1.000**
- **0**
- **resto d'Europa**

RIPARTIZIONE DELLE DECISIONI
VALORI PERCENTUALI



* Paesi che non prevedono la protezione umanitaria nella propria normativa nazionale.

Focus /

Richiedenti asilo e rifugiati LGBTI

Nel mondo sono 72 i Paesi che criminalizzano le persone sulla base del loro orientamento sessuale. Lo riferisce l'*International Lesbian, Gay, Bisexual and Trans and Intersex Assocation* (ILGA) nel suo ultimo rapporto[13]. Tra questi, in particolare:

- 72 Stati criminalizzano gli atti sessuali tra persone dello stesso sesso; in 45 di questi la legge è applicata anche alle donne;
- in 8 Stati, membri delle Nazioni Unite, viene applicata la pena di morte;
- tra gli Stati dove è prevista la pena di morte, in 4 di essi (**Iran, Arabia Saudita, Yemen, Sudan**) si applica a livello nazionale; in 2 (**Somalia, Nigeria**) viene attuata solo in determinate province; in altri 2 (**Iraq, territori di Daesh nell'Iraq settentrionale e nella Siria settentrionale**) è attuata da tribunali locali, vigilanti o attori non statali;
- esistono altri 5 Stati (Pakistan, Afghanistan, Emirati Arabi, Qatar e Mauritania) in cui l'interpretazione della Shari'a consente tecnicamente la pena di morte; al riguardo, tuttavia, non sono possibili ulteriori accertamenti.

La violenza a livello collettivo e individuale è il fattore chiave che obbliga queste persone ad abbandonare le loro case in quanto i loro bisogni fondamentali e i diritti umani sono compromessi. Non esistono dati precisi su quanti rifugiati e migranti siano LGBTI. Il Belgio è l'unico paese dell'UE che raccoglie sistematicamente e pubblica il numero di domande di asilo basate sull'orientamento sessuale. Nel suo caso, il numero complessivo di decisioni in materia di asilo tra il 2008 e il 2012 ammontava a 67.576, di cui 2.992 cioè il 4,4% si basava sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere[14]. Secondo il rapporto di ILGA, sono nove gli Stati i quali all'interno del proprio ordinamento prevedono disposizioni costituzionali che stabiliscono forme di protezione sulla base di discriminazioni relative all'orientamento sessuale. In tal senso è necessario sottolineare che la Direttiva qualifiche dell'UE, in materia di protezione internazionale, include nella definizione di "gruppo sociale" anche coloro i quali sono perseguitati sulla base del proprio orientamento sessuale[15].

JORDY91 / WIKIPEDIA

Il rapporto del 2015 dell'UNHCR ha chiaramente dimostrato che le persone LGBTI sono soggette a una grave esclusione sociale e alla violenza nei centri di accoglienza[16]. Dai media possiamo già registrare molti casi concreti:

- nei Paesi Bassi l'associazione LGBT di advocacy *COC* ha allarmato le autorità dopo le testimonianze di persone irachene e siriane LGBTI che sono state

13 Per approfondire, si veda ILGA, State-sponsored homophobia, 12th edition, maggio 2017, http://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf

14 FRA, *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*, marzo 2017; http://fra.europa.eu/en/publication/2017/march-monthly-migration-focus-lgbti

15 Cfr., art. 10, comma 1, lett. d, della Direttiva 2011/95/UE: *"In funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri"*.

16 UNHCR, *Protecting persons with divers sexual orientantions and gender identities*, dicembre 2015, http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf

minacciate di essere picchiate o violentate nei centri di accoglienza[17]; recentemente, sempre nei Paesi Bassi, un giovane iraniano è stato quasi ammazzato all'interno di un centro di accoglienza[18];

- in Germania, le vicende di persone LGBT[19] che sono state attaccate e molestate nei centri di accoglienza hanno spinto le ONG e le autorità locali a creare centri separati a Colonia[20], Berlino e Norimberga;
- nel Regno Unito, come ha riportato la BBC, un'indagine parlamentare nel 2015 ha denunciato l'abuso, il bullismo e la molestia di persone LGBT nei centri di detenzione tra Inghilterra e Scozia[21]; in alcuni casi, come ha rilevato l'organizzazione *Stonewall*, alcuni richiedenti asilo sono stati invitati a mostrare dei video che li ritraessero in atti sessuali, così da accertare il proprio orientamento sessuale[22];
- in un report dell'aprile 2017, **Human Rights Watch** invita le autorità spagnole ad attivarsi per l'immediato trasferimento di richiedenti asilo LGBTI dall'enclave di **Ceuta** dove si trovano ad affrontare abusi e molestie[23]. L'organizzazione afferma che circa 70-80 richiedenti asilo sono ospitati presso i centri di soggiorno temporanei (CETI), di cui almeno 10 hanno richiesto l'asilo sulla base del loro orientamento sessuale o all'identità di genere. Le testimonianze dei richiedenti asilo rivelano incidenti di attacchi verbali e violenza psichica commessi dagli altri ospiti dei centri e dalla popolazione locale. Come rilevato nel rapporto di AIDA sulla Spagna, i centri di soggiorno temporanei (CETI) di Ceuta e Melilla hanno continuato ad affrontare una condizione di sovraffollamento. Secondo Human Rights Watch, il Centro, con una capacità di 512 posti, ha ospitato 943 migranti e richiedenti asilo nel marzo 2016.
- nell'aprile del 2017, i media hanno rivelato che il governo ceceno stava detenendo, torturando e persino uccidendo uomini gay e bisessuali. In risposta a queste violazioni dei diritti umani, la **Lituania** è diventata uno dei primi paesi a dare rifugio agli uomini che fuggono dalla **Cecenia** a causa della loro sessualità. Il Ministro degli Esteri della Lituania, ha confermato che il suo governo ha concesso l'asilo a due uomini e ha invitato altri cittadini a fare altrettanto[24].

Un rapporto dell'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)** del marzo 2017 sulla situazione attuale in materia di migrazione nell'UE per i richiedenti asilo LGBTI conclude che mancano dati statistici sulle richieste d'asilo basate sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere; misure di protezione in particolare contro le molestie nei centri di accoglienza e il personale addestrato per sostenere colloqui, al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, con i richiedenti asilo LGBTI negli Stati membri dell'UE[25].

Nel 2012 l'UNHCR ha pubblicato delle Linee guida in materia di protezione internazionale relative a domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere[26]. Nel documento si è sottolineato la necessità, data la vulnerabilità dei soggetti interessati, di mettere al bando domande troppo intime durante il colloquio e, al contempo, di escludere pratiche lesive della dignità. Nel 2015 ha ribadito le proprie preoccupazioni al riguardo, raccomandando agli Stati membri di porre attenzione alle specifiche esigenze delle persone LGBTI bisognose di protezione[27].

In merito ai criteri da seguire per l'accertamento dell'orientamento sessuale del richiede asilo, si è espressa anche la Corte di giustizia dell'UE, la quale ha richiesto particolare cautela alle specifiche esigenze dei richiedenti e, allo stesso tempo, ha vietato l'uso di tecniche giudicate invasive[28].

Il Parlamento europeo, con una risoluzione del marzo 2016[29] sulla situazione

17 http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-3420294/ Gay-Syrian-refugees-hope-new-life-tested-Dutch-camps.html

18 http://www.dailymail.co.uk/news/article-4002014/Iranian-stabbed-death-Dutch-migrant-centre-fellow-asylum-seekers-discovered-GAY.html

19 https://www.vice.com/en_us/article/gay-refugees-germany-876

20 http://www.express.co.uk/news/world/747730/Germany-Cologne-gay-refugees-migrant-centre

21 http://www.bbc.com/news/uk-39128723

22 UK Lesbian & Gay Immigration Group, Stonewall, *No safe refuge – Experiences of LGBT asylum seekers in detention*, 2016, https://www.stonewall.org.uk/sites/default/files/no_safe_refuge.pdf

23 Human Rights Watch, *Spain : LGBT asylum seekers abused in North African enclave*, 28 aprile 2017, https://www.hrw.org/news/2017/04/28/spain-lgbt-asylum-seekers-abused-north-african-enclave

24 http://foreignpolicy.com/2017/05/18/lithuania-opens-door-to-gay-chechens-fleeing-persecution-while-u-s-slams-it-shut-lgbt-lgbti-rights-russia-persecution-asylum-refugee/

25 FRA, *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers,* op. cit. supra

26 UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 9: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati,* Ottobre 2012, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_SOGI_ITA2012.final_.pdf

27 UNHCR, *Protecting persons with divers sexual orientantions and gender identities,* op. cit. supra

28 Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, *A, B e C contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* cause riunite C-148/13, C-149/13 e C-150/13, 2 dicembre 2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CA0148&from=IT

29 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2016 sulla situazione delle donne rifugiate e

Focus /

Richiedenti asilo e rifugiati LGBTI

delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'UE, ha sottolineato che:

- anche nei Paesi considerati sicuri le donne possono essere vittime di persecuzioni di genere, mentre le persone LGBTI possono subire abusi, e di conseguenza hanno diritto di presentare una legittima richiesta di protezione;
- invita gli Stati membri ad adottare procedure di asilo e a profondere sforzi per elaborare programmi di formazione sensibili alle esigenze delle donne con identità multiple emarginate, tra cui le donne LGBTI;
- esorta tutti gli Stati membri a lottare contro gli stereotipi dannosi sui comportamenti e le caratteristiche delle donne LGBTI e ad applicare integralmente la Carta dei diritti fondamentali dell'UE in relazione alle loro domande di asilo;
- la necessità di centri di accoglienza sensibili alle persone LGBTI in tutti gli Stati membri; sottolinea, inoltre, che le violenze contro le persone LGBTI sono frequenti nei centri di accoglienza;
- la proposta di regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE **di Paesi di origine sicuri** solleva importanti questioni in merito alla situazione delle donne richiedenti asilo nell'UE. Se adottata, la Commissione deve garantire che tali modifiche tengano conto della situazione delle donne, delle persone LGBTI e di altri gruppi vulnerabili, prevedendo specifiche deroghe, se del caso. **Nessun Paese può essere considerato realmente "sicuro" per le donne e le ragazze quando la violenza di genere è un problema globale ed endemico.** Questo concetto dovrebbe essere esplicitamente riconosciuto in ogni nuova norma e dovrebbe essere applicata la differenziazione di genere.

Dall'analisi dei diversi rapporti in materia di protezione dei richiedenti asilo LGBTI, sono stati rilevati alcune **criticità** all'interno del sistema d'asilo europeo e nelle procedure adottate da alcuni Stati membri, tra le quali:

- la legislazione e le politiche in materia risultano carenti e, dunque, possono rappresentare un problema per i richiedenti asilo, nonostante la legislazione e le risoluzioni europee adottate negli ultimi anni;
- la mancanza di esperienza e professionalità da parte delle autorità in materia di gestione di tali domande;
- il rispetto insufficiente del diritto alla vita privata e del diritto alla dignità umana nel valutare le richieste di asilo talvolta trattate con procedure invasive. In tal senso, le domande su pratiche sessuali e "prove" per confermare l'orientamento sessuale sono state esplicitamente vietate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel dicembre 2014;
- la mancanza di consapevolezza e considerazione di tabù o stigmatizzazione nei Paesi di origine; tale atteggiamento può portare i richiedenti asilo a non rivelare il loro orientamento sessuale o l'identità di genere sin dall'inizio della procedura. In tal senso, la Corte di giustizia ha dichiarato che la tardiva divulgazione del proprio orientamento sessuale non può costituire motivo sufficiente per rifiutare il riconoscimento dello status di rifugiato;
- la mancanza di informazioni sul paese di origine. Le informazioni delle autorità competenti in materia di persecuzioni sulla base dell'orientamento sessuale sono spesso obsolete e incomplete.

richiedenti asilo nell'Unione europee, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0073+0+DOC+XML+V0//IT

Centri di accoglienza per LGBT: il caso Berlino

In Europa crescono i centri di accoglienza rivolti alle particolari esigenze dei richiedenti e rifugiati LGBTI[30]. Di particolare interesse il caso della Germania: un'associazione che si occupa dei diritti LGBTI, *Fliederich Group*, ha stimato circa 800 rifugiati gay, transessuali e intersessuati presenti nell'area di Norimberga. La *Schwulenberatung*, altra organizzazione attiva nel settore e con base a Berlino, ha rilevato circa 3.500 richiedenti asilo appartenenti alla sfera LGBTI nella capitale tedesca[31]. Ad aprile in città è stato aperto il primo centro d'accoglienza per richiedenti asilo LGBTI[32]. La scelta è stata presa dopo il ripetersi di attacchi verbali e fisici nei confronti dei richiedenti asilo all'interno dei centri di accoglienza che li ospitavano[33].

30 http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/02/21/news/i-rifugiati-lgbti-sono-discriminati-tre-volte-perche-crescono-le-strutture-d-accoglienza-1.295805

31 http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/498880/Un-punto-d-ascolto-e-un-centro-d-accoglienza-per-i-rifugiati-lgbt-di-Berlino e http://www.reuters.com/article/us-germany-refugees-lgbt-idUSKCN0V02D8

32 http://oramfrefugee.org/berlin-opens-first-lgbt-refugee-reception-center/

33 https://www.thelocal.de/20160223/berlin-opens-germanys-first-gay-refugee-centre

2.1.3 I "dublinati"

Dal 2008, le richieste di attivazione della procedura Dublino sono state 17.712, le quali – a parte per il 2010 – hanno continuato a crescere sino all'ultimo anno in esame (2016), raggiungendo le 141.649 richieste[34]. Lungo l'andamento, è chiaramente identificabile la forte crescita nell'ultimo anno, il 2016, a seguito dell'inizio della cosiddetta crisi migratoria in Europa avvenuta l'anno precedente (+699,7% rispetto al valore del 2008).

34 Al momento della scrittura del Rapporto, i dati Eurostat disponibili – spesso parziali – delle richieste di attivazione della procedura Dublino per il 2016 coprono 19 dei 28 Paesi UE (Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia): sulla base di tali Paesi, quindi, è stata ricostruita la serie storica e svolta l'analisi.

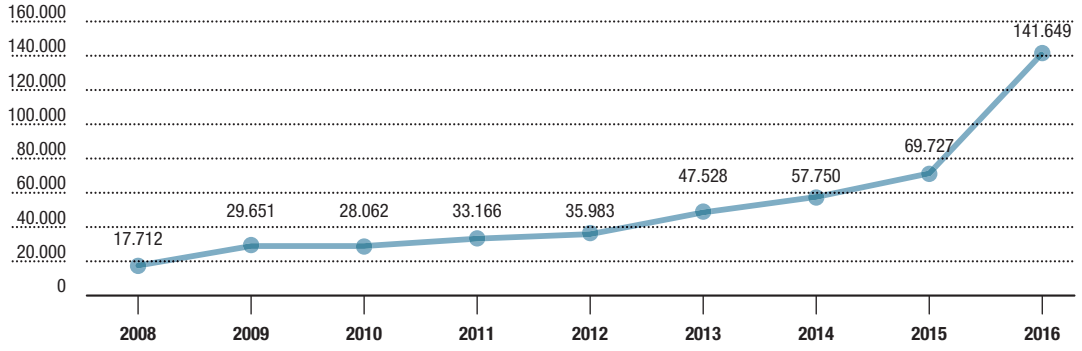


Figura 2.22

Richieste di procedura Dublino in entrata, UE19. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Tra i Paesi membri di cui abbiamo disponibilità del dato, l'Italia è quello con il numero più elevato di richieste di procedura Dublino al 2016 (64.844, pari al 45,8% di tutte le richieste), seguita dalla Germania (31.514) e Bulgaria (10.386): tali Paesi coprono il 75,4% di tutte le richieste di procedura Dublino in UE nel 2016, valore che sfiora il 90% se consideriamo anche i secondi tre Paesi (Polonia, Austria e Francia).

Tra i primi sei Stati membri per richieste di procedura Dublino, la maggioranza dei casi riguarda la ripresa in carico: in particolare, si tratta del 65,4% dei casi italiani, 84,1% di quelli tedeschi, 94,4% per la Bulgaria. È da notare come, tra le prime posizioni, solo la Francia registra un valore di richiesta di prese in carico superiore alle riprese in carico: 54 contro 46%.

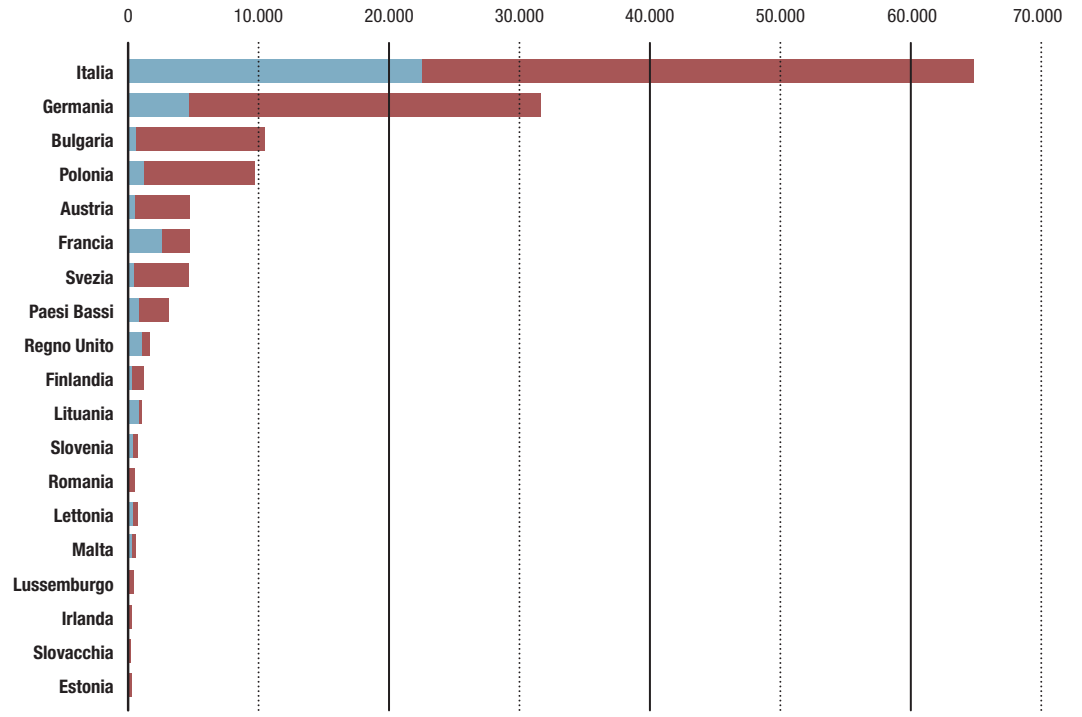


Figura 2.23

Richieste di procedura Dublino in entrata, UE19 per Paese di destinazione richiesta, per presa e ripresa in carico. Anno 2016.
Valori assoluti

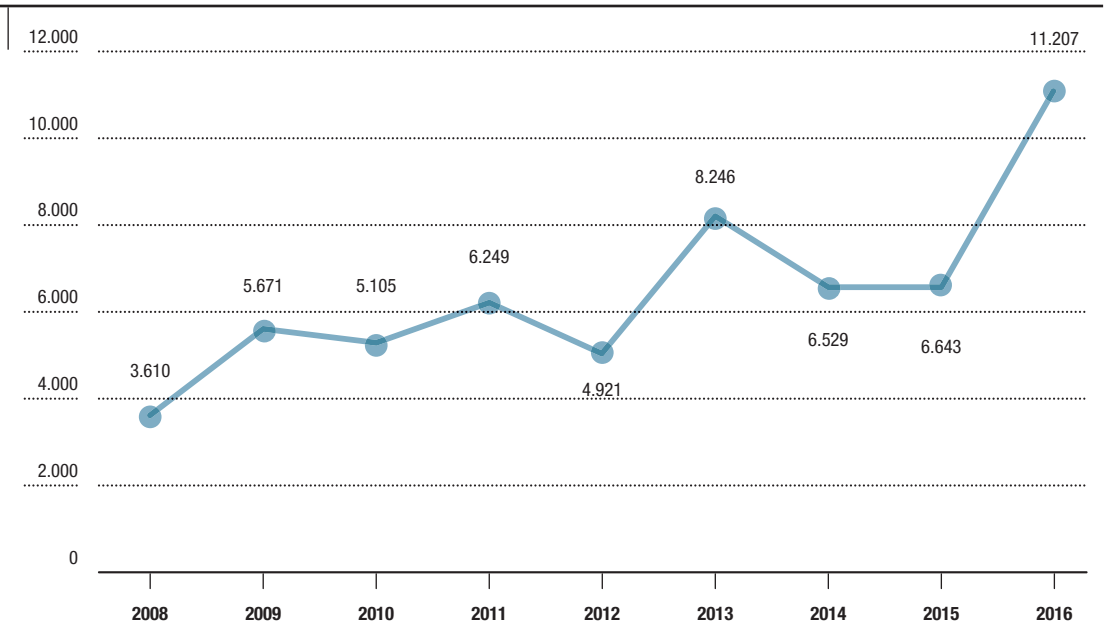
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Presa in carico
Ripresa in carico

Figura 2.24

Trasferimenti per procedura Dublino in entrata, UE19. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Come noto, la procedura Dublino ha come obiettivo cardine quello di individuare quale tra i Paesi membri sia competente ad analizzare la domanda ed eventualmente prendersi carico del richiedente asilo, procedendo quindi al trasferimento di tale richiedente nel Paese competente.
Dal 2008 al 2016, i trasferimenti sono aumentati del 210,4% passando da 3.610 a 11.207, sebbene con un andamento altalenante: si registra un picco significativo nel 2013, con 8.246 trasferimenti avvenuti nel corso dell'anno, per poi arrivare al massimo registrato proprio nel 2016.
Osservando maggiormente da vicino l'anno in analisi in questa edizione del Rapporto, è possibile notare come ci siano stati 4.346 trasferimenti per prese in carico, ovvero di richiedenti che hanno fatto domanda di asilo in uno Stato non competente per tale domanda, e 6.861 trasferimenti per riprese in carico. Nel primo caso, quasi la metà dei trasferimenti (46,7%, ovvero 2.209) è riconducibile a situazioni inerenti il permesso di soggiorno o il visto regolare posseduto dal richiedente (lo Stato competente è quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno in corso di validità, cfr. artt. 12.1, 12.2, 12.3, 12.4), oppure l'ingresso regolare in UE senza richiesta del visto (lo Stato competente è quello che ha permesso al richiedente di entrare in Unione Europea dispensato dal visto, cfr. art. 14); seguite per il 34,5% (1.498 casi) da situazioni riguardanti ingressi irregolari ne territorio dell'Unione (art. 13.1). Per quanto riguarda la ripresa in carico, invece, la situazione appare molto maggiormente polarizzata: infatti, nel 62,6% dei casi (4.298 su 6.861) la ripresa in carico è dovuta al richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro, oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno (art. 18.1, lettera *b*); e a grande distanza (17,6%) troviamo la ripresa in carico sotto l'articolo 18.1 lettera *d*, ovvero un cittadino di un Paese terzo (o apolide) del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro.

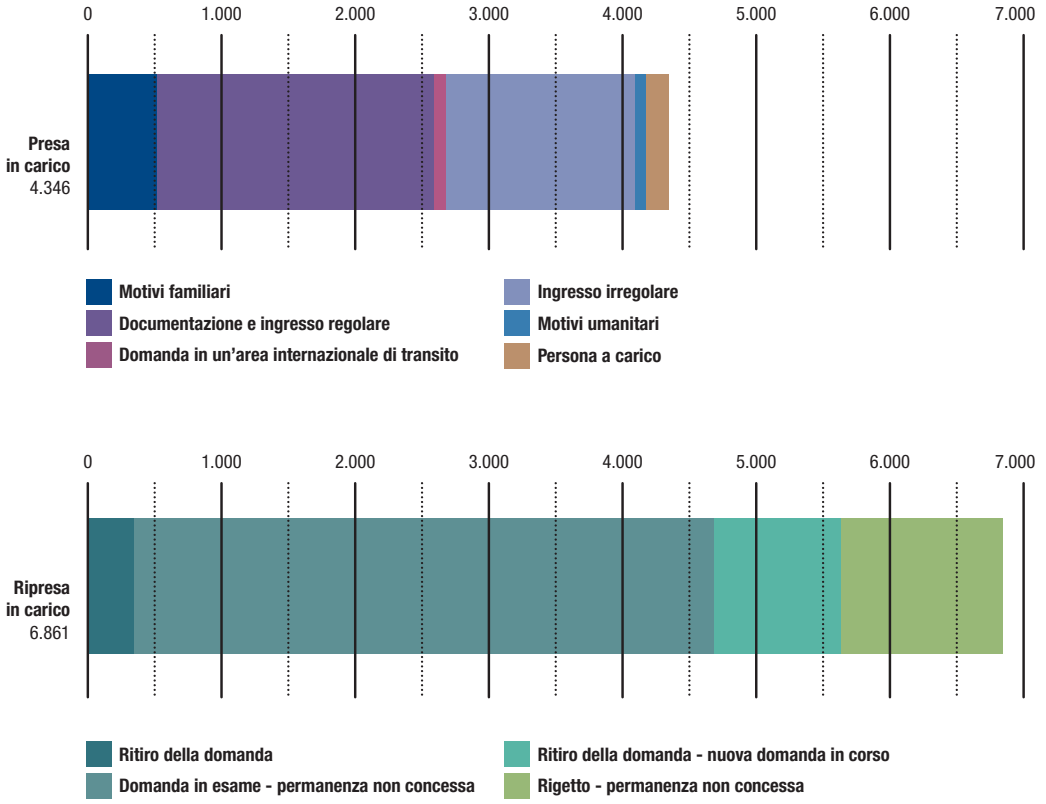


Figura 2.25

Trasferimenti per procedura Dublino in entrata, per presa e ripresa in carico e per motivazione di trasferimento, UE19. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Guardando alla situazione dell'Italia, i 4.061 trasferimenti provengono da 22 Paesi UE+[35], ma di questi il 92,2% (3.744) proviene da soli 8 Paesi: Svizzera, che con 1.311 trasferimenti copre il 32,3% del totale, seguita da Germania (851), Austria (679), Svezia (267), Francia (216), Paesi Bassi (155), Belgio (149) e Norvegia (116).

35 Ai 28 Paesi membri di aggiungono, in virtù del Regolamento Dublino III che si applica anche ad essi, Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera.

Figura 2.26

Trasferimenti per procedura Dublino verso l'Italia, UE19. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2.2 Dall'Agenda europea sulla migrazione al nuovo quadro di partenariato

I ricorrenti naufragi di imbarcazioni che trasportavano migranti a largo delle acque del Mediterraneo, in particolare la tragedia del 18 aprile 2015[36], hanno posto seri interrogativi sulle azioni da intraprendere da parte dell'Unione europea. Sulla base del piano d'azione proposto dalla Commissione europea[37], gli Stati membri il 23 aprile 2015 in una riunione straordinaria del Consiglio europeo[38] hanno dichiarato il loro impegno nella rapida adozione di misure per salvare vite umane, rafforzando la presenza dell'UE in mare, nella lotta contro i trafficanti di esseri umani e nel rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne all'Unione. In seguito, il 13 maggio, la Commissione ha pubblicato l'Agenda europea sulla migrazione[39]. Tra gli interventi di **breve periodo** proposti dalla Commissione figurano: il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016; il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti, denominata EU NAVFOR Med; una proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'articolo 78 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa di tutti gli Stati membri (*relocation*); un programma di reinsediamento (*resettlement*) dell'UE per i rifugiati che vivono nei campi profughi alle porte dell'Europa; l'istituzione di un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (hotspots), in base al quale l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavorino sul terreno in modo complementare con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, in modo da supportare l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea.

In un'ottica di lungo termine, l'Agenda europea sulla migrazione sviluppa una serie di iniziative basate su quattro pilastri per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto: (i) disincentivare la migrazione irregolare, in particolare distaccando funzionari di collegamento presso le delegazioni dell'UE nei Paesi terzi strategici; modificando la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio; varando un nuovo piano d'azione con misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento e affrontando le cause profonde nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria; (ii) gestire le frontiere per renderle più sicure e salvare vite umane, rafforzando il ruolo e le azioni di Frontex; contribuendo al consolidamento delle capacità dei Paesi terzi di gestire le loro frontiere; intensificando la condivisione di alcune funzioni di guardia costiera a livello UE; (iii) onorare il dovere morale di proteggere: la priorità è garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali; rafforzando le disposizioni sul Paese di origine sicuro della direttiva procedure; valutando ed eventualmente riesaminando il regolamento Dublino; (iv) implementare una nuova politica di migrazione legale: l'obiettivo è che l'Europa, nel suo declino demografico, resti una destinazione allettante per i migranti; bisognerà quindi rimodernare e ristrutturare il sistema Carta blu, ridefinire le priorità delle politiche di integrazione, aumentare i vantaggi della politica migratoria per le persone e i Paesi di origine.

36 https://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet

37 European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, Press release, 20 aprile 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm

38 Dichiarazione della riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 aprile 2015, http://www.consilium.europa.eu/it/press/pressreleases/2015/04/23-special-euco-statement/

39 COM (2015) 240 final, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-240-IT-F1-1.PDF

2.2.1 Il nuovo quadro di partenariato

Le relazioni con i Paesi di origine e di transito rappresentano un aspetto fondamentale nella gestione del fenomeno migratorio da parte dell'Unione europea. Sulla base delle priorità individuate al vertice de La Valletta nel novembre 2015, la Commissione ha proposto nel giugno 2016[40] un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, successivamente approvato dal Consiglio europeo. Nella tabella di marcia indicata a Bratislava (settembre 2016)[41] è stato sottolineato come l'attuazione del quadro di partenariato abbia l'obiettivo, da una parte, di ridurre i flussi di migrazione illegale e l'aumento dei tassi di rimpatrio, e, dall'altra, di affrontare le cause fondamentali delle migrazioni attraverso. In particolare sono stati individuati 5 Paesi prioritari, di origine e di transito, verso i quali l'UE rivolgerà maggiore attenzione e risorse, ovvero **Niger, Nigeria, Senegal, Mali** ed **Etiopia**.

Gli obiettivi a breve termine dei patti sono: (i) salvare vite nel Mediterraneo; (ii) aumentare i tassi di rimpatrio e di riammissione privilegiando il rimpatrio volontario e concentrandosi sul reinserimento; (iii) consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino a casa e di evitare viaggi pericolosi; (iv) collaborare con i partner strategici per migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione; (v) fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, offrendo anche protezione ai rifugiati; (vi) arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento.

A più lungo termine l'UE dovrebbe intensificare ulteriormente gli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato; sviluppare la capacità delle comunità di accoglienza e delle istituzioni competenti; affrontare i fattori politici, sociali, economici e ambientali che costituiscono le cause profonde della migrazione, anche agevolando gli investimenti economici, sociali e culturali della diaspora nei Paesi di origine.

40 COM (2016) 385 final, *Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, 7 giugno 2016, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=IT

41 Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione di Bratisalva*, Comunicato stampa, 16 settembre 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/

Focus / Paese

Ciad: un paese di sfollati e rifugiati

Popolazione	13.000.000 abitanti	Fonte: UNDP
Superficie	1.284.000 km²	Fonte: FAO AQUASTAT, 2012
Aspettativa di vita alla nascita	50 anni	Fonte: UNDP
Mortalità infantile	90 ogni 1.000 bambini nati vivi	Fonte: UNDP 2016
Rifugiati ospitati e sfollati interni	554.248 alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Situato ai margini del Sahara, il Ciad è uno degli Stati più grandi del continente africano: confina a nord con la Libia, a sud con il Camerun e la Repubblica Centrafricana, a est con il Sudan e a ovest con il Niger e la Nigeria. In questo immenso territorio "*si rispecchiano tutte le contraddizioni di una lunga, travagliata e ancora non completa fase di decolonizzazione*".
Il Ciad è un Paese in balìa di un eterno conflitto tra il nord musulmano e il sud cristiano-animista. Il contrasto che oppone le popolazioni del nord a quelle meridionali è retaggio della pratica schiavista perpetrata per secoli nei confronti della popolazione nera, ed è ancora attuale nella società ciadiana. Una società caratterizzata dalla compresenza di più di duecento etnie, strumentalizzate dai diversi movimenti politico-militari che lungo tutta la storia del Ciad si sono scontrati per il controllo del potere.

Una panoramica storica

La recente storia del Ciad comincia a fine XIX secolo, quando la Francia si inserisce nel secolare conflitto tra le popolazioni del nord, musulmane e schiaviste, e quelle del sud a prevalenza nera. La fine dello schiavismo, portata dai colonialisti, viene accolta con gioia dagli abitanti del sud, che saranno sempre appoggiati da Parigi durante il regime coloniale che terminerà nel 1960. Il dominio francese però esaspera ancor di più le già pesanti divisioni tra la popolazione e per il Ciad indipendente si apre un periodo anche peggiore del precedente. Primo protagonista della lotta al vertice post coloniale è Félix Malloum, divenuto presidente nel 1975 e poi rovesciato nell'agosto del '79 da Goukouni Oueddei e Hissène Habré, che nel 1982 riesce a conquistare la capitale N'Djamena alla testa dei suoi uomini.
La presa di potere di Hissène Habré in Ciad si colloca nel contesto della guerra libico-ciadiana (1978-87), che ebbe origine dalla decisione del leader libico Gheddafi di intervenire nella prima guerra civile ciadiana, a fianco di alcuni gruppi ribelli autoproclamatosi "Fronte di Liberazione Nazionale del Ciad" (detto FROLINAT), con il fine di rivendicare il possesso della cosiddetta "striscia di Aouzou" nel nord del Paese. Ostile al regime di Gheddafi, Hissène Habré costituisce le Forze Armate del Nord (FAN), a capo delle quali nel 1982 rovescia il governo in carica, assumendo la funzione di Presidente della Repubblica.
Il governo di Habré si sintetizza nel soprannome di "Pinochet africano" assegnato al Presidente per le brutalità commesse durante i suoi 8 anni al potere: 40 mila assassinii politici e 200 mila casi di torture accertati che oggi gli hanno fruttato la condanna al carcere a vita per crimini contro l'umanità, crimini di guerra, schiavitù sessuale, stupro e tortura (sentenza 30 maggio 2016). Le malversazioni di Habré terminano nel 1990 quando il presidente è rovesciato dall'assistente militare Idriss Déby Itno. Déby è tutt'oggi al potere ed è considerato un baluardo contro il terrorismo internazionale e un insostituibile alleato occidentale, nonostante le conclamate, costanti e gravi violazioni dei diritti umani. Ad aprile 2016 ottiene, con il 61,5% dei voti, il quinto mandato quinquennale. Quest'ultima elezione rivela però un crollo del consenso popolare al Presidente soprattutto a causa della frustrazione dei ciadiani per la difficile situazione sociale ed economica in cui versa il Paese, uno dei più poveri al mondo, per il conflitto etnico interno e per la sempre più minacciosa presenza dei gruppi islamisti, su tutti Boko Haram che compie periodicamente attacchi contro i civili e le forze di sicurezza, uccidendo persone, saccheggiando e distruggendo proprietà private e infrastrutture pubbliche.

Rifugiati, sfollati e campi profughi

A completamento del quadro vi è il gravissimo problema del prosciugamento e della lenta agonia del lago Ciad, perno su cui ruota l'economia non solo del Ciad ma anche del Niger, della Nigeria e del Camerun. Il territorio del lago Ciad è divenuto inoltre terreno di conquista delle sanguinose scorribande di Boko Haram che si inseriscono, complicandola ulteriormente, in una situazione estremamente delicata. Infatti in questa zona si concentrano migliaia di profughi provenienti da Nigeria, Niger e Camerun e migliaia di sfollati interni. Il Ciad è il quarto Paese africano per numero assoluto di rifugiati accolti (ma è stato a lungo il secondo) e il quarto Paese al mondo per numero di rifugiati accolti ogni 1.000 abitanti (e non bisogna dimenticare che è anche uno dei Paesi più poveri al mondo). In totale la popolazione sotto il mandato dell'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati alla fine del 2016 è arrivata a 554.248 persone (fra rifugiati e sfollati interni), registrando un aumento del 16% rispetto al 2015. I grandi campi profughi si concentrano nella zona a confine con il Darfur dove migliaia di persone dipendono totalmente dagli aiuti umanitari.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

Per sostenere il quadro di partenariato sono stati individuati cinque strumenti specifici, tra i quali gioca un ruolo particolarmente importante il **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa**, istituito dal vertice de La Valletta per rispondere ai problemi legati alla stabilità e alle cause profonde della migrazione nelle regioni del Sahel, Corno d'Africa e Nord Africa, per un totale di 23 Paesi. Nel settembre 2016 il Parlamento europeo, in una risoluzione congiunta, ha posto il tema del rischio di una condizionalità tra la concessione di aiuti allo sviluppo e l'esternalizzazione attraverso la conclusione dei partenariati, della gestione delle frontiere al fine di comprimere i flussi migratori[42]. Il Parlamento, inoltre, ha sottolineato che i progetti coperti dal Fondo fiduciario dell'UE devono esclusivamente basarsi su azioni direttamente mirate all'aiuto allo sviluppo; ha insistito, poi, sulla necessità di garantire, attraverso una relazione dettagliata e regolare da parte della Commissione, il controllo del Parlamento sulla modalità di applicazione del Fondo fiduciario. Al 12 giugno 2017, come riportato dalla Commissione nella quarta valutazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato[43], il comitato operativo del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha approvato **118 programmi**, per un importo totale di circa **1.889,3 milioni di euro**. Sono stati firmati complessivamente **141 contratti** con i soggetti esecutori (76 nella regione del Sahel/Lago Ciad, 56 nel Corno d'Africa e 9 nella regione dell'Africa settentrionale), per un importo totale di **1.001,9 milioni di euro.** Le erogazioni totali, al 13 giugno, come riportato dalla Commissione, ammontano a **282,4 milioni di euro**[44].

42 Risoluzione del Parlamento europeo, *Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa: implicazioni per lo sviluppo e l'aiuto umanitario*, 13 settembre 2016, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0337+0+DOC+PDF+V0//IT

43 COM(2017) 350 final, *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 13 giugno 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/partnership_framework_annex_2.pdf

44 Ibidem.

Tabella 2.1

Progetti del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa approvati al 7.6.2017, per obiettivo strategico.
Valori in milioni di Euro

Fonte: Commissione europea

Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa Obiettivi strategici	Sahel e Lago Ciad	Corno d'Africa	Africa settentrionale	Totale
1. Aumentare le opportunità economiche e occupazionali	225,0	260,0	0,0	485,0
2. Rafforzare la resilienza delle comunità	297,6	275,0	0,0	572,6
3. Migliorare la gestione della migrazione	143,8	70,0	222,5	436,3
4. Migliorare la governance e la prevenzione dei conflitti	322,4	50,0	0,0	372,4
5. Altro	13,0	4,0	0,0	17,0
Questioni trasversali		6,0		6,0
Totale	**1 001,8**	**665,0**	**222,5**	**1 889,3***

*Cifre arrotondate

Tabella 2

Contributi al Fondo fiduciario dell'UE da parte degli Stati membri.
Valori in Euro

Fonte: Commissione europea

Paese	Impegno di contributo	Contributo ricevuto
Austria	3.000.000	3.000.000
Belgio	10.000.000	6.000.000
Bulgaria	50.000	50.000
Ceca, Rep.	740.000	740.000
Danimarca	6.001.921	6.001.921
Estonia	150.000	150.000
	300.000	300.000
	1.000.000	
Finlandia	5.000.000	5.000.000
Francia	3.000.000	3.000.000
Germania	3.000.000	3.000.000
	48.000.000	
Ungheria	700.000	700.000
Irlanda	3.000.000	1.200.000
Italia	10.000.000	10.000.000
	7.000.000	7.000.000
	15.000.000	15.000.000
	50.000.000	
	10.000.000	
Lettonia	50.000	50.000
Lituania	50.000	50.000
Lussemburgo	3.100.000	3.100.000
Malta	250.000	100.000
Paesi Bassi	15.000.000	9.000.000
Norvegia	3.593.344	3.593.344
Polonia	1.100.000	1.100.000
Portogallo	250.000	250.000
	200.000	200.000
Romania	100.000	100.000
Slovacchia	500.000	500.000
	100.000	100.000
Slovenia	50.000	50.000
Spagna	3.000.000	3.000.000
Svezia	3.000.000	3.000.000
Svizzera	4.100.000	3.600.000
Regno Unito	3.000.000	1.200.000
Totale	**213.385.265**	**89.497.265**

Un progetto di giornalismo investigativo, "*DivertAid*"[45], ha rilevato, sulla base del rapporto 2016 del Fondo fiduciario, pubblicato nel mese di marzo 2017[46], come parte dei fondi umanitari e per lo sviluppo dell'UE siano, in realtà, utilizzati allo scopo di realizzare progetti per la gestione delle migrazioni, in particolare nel rafforzamento dei controlli alle frontiere; privando, in questo modo, i Paesi più poveri dei fondi a loro destinati, dando priorità agli Stati geograficamente coinvolti dal fenomeno migratorio. In un documento sottoscritto da 110 organizzazioni non governative (ONG) e associazioni[47], è stato posto il tema della necessità di creare canali regolari e sicuri per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale e di escludere qualsiasi forma di condizionalità, legata al controllo delle migrazioni, nell'assegnazione degli aiuti allo sviluppo ai Paesi terzi. La Commissione, tuttavia, sembra seguire un'altra strada.

45 http://www.lastampa.it/esteri/speciali/divertedaid

46 European Commission, *EUTF Africa 2016 Annual report*, 26 marzo 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf

47 Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016 , 27 giugno 2016, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/Final_Joint_statement_110_signatories.pdf

Focus / Paese

Niger: frontiera d'Europa?

Popolazione	19,9 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	1.267.000 km²	Fonte: UNDATA
Aspettativa di vita alla nascita	61,9 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati nei confini	166.093 rifugiati e 121.391 sfollati interni alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Un terzo degli abitanti dell'Italia per una superficie pari al quadruplo. Un territorio di deserto e *sahel* senza confini naturali, attraversato da un buon tratto del fiume Niger. Un passato remoto di fertilità testimoniato dall'arte rupestre del massiccio dell'Aïr. E una storia recente fatta di colonialismo e post-colonialismo (il Niger è indipendente dalla Francia dal 1960, ha mantenuto il francese come lingua ufficiale e, naturalmente, è rimasto nell'orbita geopolitica di Parigi), ma anche di precarietà politica, povertà e desertificazione, tanto che il Paese occupa la penultima posizione, la 187ª, nella "classifica" globale dell'ONU sullo sviluppo umano.
L'ultimo decennio ha visto in Niger una ribellione della minoranza *tuareg* (2007-2009); un colpo di Stato militare nel 2010 e il ritorno al governo civile nel 2011 con l'elezione dell'attuale presidente Issoufou; un controverso accordo con la multinazionale francese Areva per lo sfruttamento dell'uranio, di cui il Niger è uno dei massimi produttori mondiali; una crescente instabilità nelle zone di confine soprattutto (ma non solo) nel dipartimento sud-orientale di Diffa, al confine con la Nigeria, a causa di attacchi e attentati di Boko Haram e altri gruppi jihadisti; e infine, nel luglio 2017, la fondazione con altri quattro Paesi saheliani di una forza multinazionale contro il terrorismo nella regione.
Mentre la città di Agadez, sul bordo del Sahara, diventava il principale "*hub*" di transito per i movimenti migratori e i traffici dall'Africa subsahariana occidentale verso la Libia (persone, armi, droghe).

Per l'Europa è un "esempio"

Nel 2016 si è contato il passaggio di ben 334mila migranti e rifugiati dal Niger verso la Libia (fonte Commissione UE), la maggior parte dei quali hanno fatto tappa proprio ad Agadez. Ma negli ultimi due anni, su pressione e con il supporto dell'Unione Europea e, a livello bilaterale, anche dell'Italia, Niamey ha accettato di imporre un giro di vite sul traffico e la tratta di persone.
I migranti/rifugiati in transito che partono per la Libia in questo 2017 sembrano in forte diminuzione: circa 30mila i partenti osservati fra gennaio e l'inizio di agosto 2017 (dato OIM). Però è anche certo che i traffici si sono fatti più elusivi e sommersi. Lo riconosce la stessa Commissione Europea: in Niger oggi «si sfruttano nuove rotte che aggirano i controlli di confine rafforzati. Queste nuove rotte sono più ardue e più rischiose, portano i trafficanti a chiedere tariffe più alte e i migranti a correre rischi maggiori» (*IV Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 2017).

"Nuova cooperazione", effetti collaterali

Ma intanto nel Sahara nigerino traffici, violenze, inganni e illusioni continuano a mietere un numero incalcolabile vittime. Nel solo giugno 2017 in due episodi accertati hanno perso la vita un centinaio di migranti/rifugiati: all'inizio del mese 44 morti di sete dopo l'avaria del camion su cui viaggiavano, tre settimane dopo altri 52, dopo essere stati abbandonati dai trafficanti a quanto pare impauriti dalla vicinanza delle forze di sicurezza.
Secondo l'UNHCR, almeno il 30% delle persone che tentano la sorte sulle piste del Niger avrebbero diritto d'asilo in Europa. Ma anche la loro fuga si trova oggi a fare i conti con le rotte sbarrate e i limbo costruiti dalla "nuova cooperazione" europea con l'Africa: aiuti e (forse) sviluppo in cambio del contrasto e del contenimento di partenze e transiti.
Alla fine del 2016 il Niger contava oltre 121mila sfollati interni e 166mila rifugiati (soprattutto nigeriani e maliani, erano "solo" 125mila a fine 2015). È il quarto Paese al mondo dopo Sud Sudan, Ciad e Uganda e prima del Libano per il carico di rifugiati accolti in rapporto al PIL. Per il 2018 l'UNHCR valuta che avrebbero la necessità di essere reinsediati nei Paesi ricchi oltre 10mila rifugiati oggi presenti nel Paese.
Pochissimi, peraltro, i rifugiati nigerini all'estero, 1.200 circa, e meno di 900 i richiedenti asilo in tutto il mondo sempre a fine 2016.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

I principali partenariati

La cooperazione con il Niger rappresenta la forma di partenariato più avanzata. Le azioni intraprese finora riguardano alcuni settori chiave, tra i quali una gestione più efficace delle frontiere, un approccio più strategico alla migrazione irregolare, compresa la lotta ai trafficanti di esseri umani, l'assistenza ai migranti e la creazione di opportunità economiche alternative per le comunità locali sulle rotte di transito. La cooperazione si è concretizzata in una piattaforma di coordinamento sulla migrazione, "Cadre de Concertation", con sede ad Agadez e co-presieduta dal ministro dell'Interno del Niger e dal capo della delegazione dell'UE nel Paese. L'attuazione del piano d'azione a breve termine per contrastare le reti del traffico di migranti si avvale della missione EUCAP Sahel-Niger nell'ambito della politica comune di sicurezza e difesa dell'UE. La missione è operativa da aprile 2016 e ad oggi ha organizzato una serie di corsi di formazione, fra cui 20 moduli su migrazione, intelligence e tecniche di arresto a cui hanno partecipato, nel corso del 2016, circa 360 membri dei servizi di sicurezza nigerini. Tra i principali obiettivi, inoltre, vi sono il sostegno alla lotta contro la rete dei trafficanti di esseri umani e la sorveglianza delle frontiere esterne. Le operazioni in questo ambito, come riportato nella quinta relazione sui progressi del quadro di partenariato, hanno portato all'arresto di oltre 100 persone e al sequestro dei veicoli usati per il trasporto dei migranti[48]. Il monitoraggio effettuato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sulle due principali rotte di transito ha rilevato che il numero di persone in partenza dai punti di frontiera per raggiungere la Libia è diminuito dal maggio 2016. Tuttavia, nei primi quattro mesi del 2017, sono stati 51.000 i migranti arrivati in Niger e circa 22.000 coloro che hanno attraversato i confini diretti verso la Libia[49]. Questo dato, dunque, non si traduce necessariamente in una corrispondente riduzione del flusso dei migranti che raggiungono la Libia, poiché attualmente vengono utilizzate nuove rotte per aggirare i maggiori controlli alle frontiere. A tal proposito, nel mese di maggio 2017 è stata costituita una piattaforma comune gestita dalle autorità del Niger, che riunisce l'UE, gli Stati membri interessati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. La piattaforma servirà a condividere dati statistici, ad individuare le tendenze, ad elaborare analisi di rischio e a proporre soluzioni operative. L'impegno e l'interesse strategico per la regione del Sahel e, in particolare, nei confronti del Niger è stato rafforzato il 10 luglio attraverso l'iniziativa *"Alleanza per il Sahel"*, promossa dall'UE, Germania e Francia, alla quale è seguita una dichiarazione congiunta che ha sottolineato il ruolo del paese africano nella gestione dei flussi migratori irregolari[50]. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) sostenere l'attuazione della strategia nazionale sulla migrazione; (ii) migliorare il monitoraggio dei flussi migratori; (iii) sostenere il Niger nell'elaborazione di strategie adeguate miranti ad affrontare il problema delle nuove rotte migratorie; (iv) sostenere la capacità del Niger di indagare e perseguire i trafficanti, anche agevolando la cooperazione con Europol ed Eurojust; (v) continuare a promuovere i rimpatri volontari assistiti; (vi) distaccare un funzionario di collegamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera a Niamey; (vii) attuare i progetti approvati miranti a rispondere alle esigenze economiche delle comunità private dei proventi derivanti dal traffico di migranti.

La Nigeria è tra i principali Paesi di origine e, allo stesso tempo, è stata, negli ultimi due anni, la principale destinazione delle operazioni congiunte di rimpatrio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera: 14 nel 2016 e 6 dagli inizi del 2017[51]. I rimpatri dei migranti senza i requisiti per chiedere una forma di protezione internazionale, da parte dell'UE, sono l'ambito prioritario verso il quale determinare la cooperazione con la Nigeria: i due Paesi hanno concordato l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo in materia. Dopo un primo ciclo di negoziati nell'ottobre 2016, un secondo ciclo, previsto per il dicembre 2016, è stato successivamente cancellato e rinviato a data da destinarsi. Tuttavia, al marzo 2017, sei progetti aventi ad oggetto la resilienza, i rimpatri, il reinserimento e la stabilità in Nigeria erano stati avviati nell'ambito del Fondo fiduciario dell'UE. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano:

48 COM(2017) 471 final, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en.pdf

49 OIM, *Niger – Flow monitoring report*, aprile 2017, http://www.globaldtm.info/niger-flow-monitoring-report-april-2017/

50 Delegation of the European Union to the African Union, *Alliance for the Sahel will reinforce EU work for stability and development of key region*, Press release, 14 luglio 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/29876/alliance-sahel-will-reinforce-eu-work-stability-and-development-key-region_en

51 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

UNHCR/HÉLÈNE CAUX

52 Ibidem

53 Communiqué commun Mali – EU, le 11 Décembre 2016, http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-com-mali-communication-11-12-16.pdf

54 http://ec.europa.eu/europeaid/projects/programme-support-enhanced-security-mopti-and-gao-regions-and-management-border-areas_en

(i) intensificare ulteriormente la cooperazione bilaterale in materia di rimpatri; (ii) rilanciare i negoziati riguardanti l'accordo di rimpatri; (iii) garantire il coinvolgimento di Europol ed Eurojust nei casi transfrontalieri di tratta di esseri umani, compreso il sostegno alle indagini finanziarie, entro la fine del 2017; (iv) accorpare i vari filoni operativi dell'attuale collaborazione in materia di investimenti, sicurezza e migrazione, in vista della riunione tra l'UE e i ministeri nigeriani.

Mali, Paese di origine e di transito. Il suo ruolo è considerato fondamentale nella gestione e prevenzione delle migrazioni provenienti dalla regione del Sahel, in quanto rappresenta un importante crocevia per i flussi migratori verso l'Algeria e il Niger. La cooperazione in materia di riammissione non ha mostrato progressi: nel 2016 gli Stati membri hanno emanato 3.695 decisioni di rimpatrio per cittadini maliani, di cui solo 180 sono effettivamente rientrati nel Paese, con un tasso di rimpatrio del 4,8%, uno dei più bassi per qualsiasi paese terzo[52]. L'11 dicembre 2016, l'UE e il Mali hanno sottoscritto, attraverso una dichiarazione congiunta, l' impegno comune nella gestione dei flussi migratori[53]. Le priorità stabilite dai due partner riguardano: (i) il rafforzamento del sistema di registrazione civile; (ii) la consegna di carte d'identità e passaporti sicuri; (iii) l'utilizzo di passaporti biometrici; (iv) la gestione delle frontiere e un miglior controllo del territorio; (v) la protezione dei migranti in transito verso il Mali e lotta conto la

tratta di esseri umani e trafficanti; (vi) il sostegno, da parte delle autorità del Mali, nella procedura di rimpatrio per i migranti irregolari. Tali obiettivi saranno perseguiti attraverso l'attuazione del Programma PARSEC[54], lanciato il 3 marzo 2017 e finanziato dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, con un budget di 29 milioni di euro. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) continuare ad impegnarsi per rafforzare le azioni in materia di traffico di migranti e tratta di esseri umani; (ii) facilitare ulteriormente il rimpatrio volontario assistito da altri Paesi africani; (iii) garantire l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari identificati attraverso missioni ad hoc; (iv) mettere a punto metodi operativi efficienti con le autorità maliane per l'identificazione e il rilascio di documenti ai migranti irregolari che ne sono sprovvisti.

Il Senegal, tra i Paesi di origine più importanti nel quadro della gestione dei flussi migratori. Il dialogo con il Senegal è incentrato sulla prevenzione della migrazione irregolare e sul miglioramento delle opportunità di lavoro all'interno del Paese. Nel luglio 2016, a seguito di una visita del commissario europeo per le migrazioni Avramopoulos, gli Stati membri hanno avviato i negoziati con l'obiettivo di un accordo bilaterale sul ritorno e la riammissione dei migranti irregolari. L'UE, insieme al Senegal, si impegnerà in una maggiore cooperazione nella gestione delle frontiere e migliorare la cooperazione sia per l'identificazione che per il rilascio dei documenti di viaggio. Inoltre, sono state intraprese missioni di verifica al fine di garantire un rimpatrio efficace dei migranti irregolari. La cooperazione operativa in materia di rimpatri dall'Europa è tuttavia ancora marginale. Nel 2016 si è registrato un sensibile aumento delle decisioni di rimpatrio, ovvero 5.445 contro le 4.695 del 2015, ma il tasso di rimpatrio è diminuito, passando da un già esiguo 12,5% al 9%. È calato anche il numero delle richieste di documenti consolari di viaggio accolte. I funzionari senegalesi hanno effettuato missioni negli Stati membri dell'UE, ma il seguito di queste missioni in termini di rimpatri, osserva la Commissione[55], rimane deludente per via della lentezza nell'esaminare i fascicoli da parte delle autorità senegalesi e di difficoltà amministrative negli Stati membri dell'UE. Inoltre, il 25 ottobre 2016, l'Unione europea attraverso il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha adottato due progetti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo al fine di sviluppare l'economia e le imprese nelle zone di partenza dei migranti e migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali[56]. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) istituire una cellula di analisi dei rischi della comunità di intelligence Africa-Frontex in Senegal; (ii) firmare quanto prima il protocollo d'intesa con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera; (iii) avviare una cooperazione efficace in materia di riammissione, basata sul rispetto delle migliori prassi, con particolare attenzione per i migranti che arrivano in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.

Etiopia, partenariato strategico per l'UE, dato che rappresenta uno dei Paesi di origine e di transito più importanti nel contesto africano. Tra aprile e luglio 2016, prima un pacchetto di misure[57] poi una dichiarazione congiunta[58] hanno delineato il quadro della cooperazione in ambito migratorio tra l'UE e l'Etiopia. La cooperazione in materia di rimpatri, molto limitata, ha portato a un tasso di rimpatri del 9,8%, con l'adozione di 1.475 decisioni e 145 rimpatri effettivi, tutti volontari. L'Etiopia rimane anche un importante Paese di accoglienza per i rifugiati e ne ospita attualmente circa 843.000[59]. L'UE, inoltre, sostiene l'Etiopia con 90 milioni di euro mobilitati nel quadro del Fondo fiduciario, il che fa del Paese uno dei principali beneficiari del sostegno dell'Unione europea. **Prossime tappe**: (i) garantire il rapido rilascio dei documenti di viaggio da parte dei consolati etiopi e il rimpatrio effettivo dei migranti interessati dal progetto pilota; (ii) avviare quanto prima una cooperazione strutturata efficace per l'identificazione e i rimpatri.

55 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

56 https://ec.europa.eu/europeaid/projects/project-support-reduction-migration-through-creating-job-opportunities-rural-areas-senegal_en

57 European Commission, Second package of *measures approved to tackle the root causes of irregular migration and forced displacement in the Horn of Africa*, Press release, Brussels, 28 aprile 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1616_en.htm

58 Embassy of Ethiopia, *Ethiopia & EU Sign Strategic Engagement Agreement*, Press realease, 15 giugno 2016, http://www.ethiopia-nembassy.be/en/2016/06/15/press-release-ethiopia-eu-sign-strategic-engagement-agreement/

59 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

Focus /

Egitto imbarchi fermati, protezione negata

Il 21 settembre 2016, al largo della città di Rosetta, il naufragio di un barcone diretto verso l'Italia fece centinaia di vittime e accese sull'Egitto i riflettori dell'Europa.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Nel 2016 oltre 12.000 persone arrivarono in Italia a bordo di imbarcazioni partite dall'Egitto, e altrettante (7.000 egiziane e 5.000 di altre nazionalità) furono fermate subito prima o subito dopo l'imbarco dalle autorità egiziane. Nel 2017, invece, non si sono registrati arrivi dall'Egitto sulle coste italiane, e il numero di persone fermate dalle autorità egiziane sulla costa settentrionale del paese è sceso a circa 3.000 nei primi sei mesi dell'anno. A marzo un rappresentante di un'organizzazione non governativa impegnata nell'assistenza ai migranti in Egitto mi aveva predetto: "Ormai non ci saranno più partenze per l'Italia. E non dipende dal controllo delle coste. Il fatto è che è lo stesso ministero dell'interno egiziano a organizzare il traffico! E ora hanno deciso di fermarlo!". Nei due mesi del mio soggiorno in Egitto, anche molti altri esponenti di organizzazioni coinvolte in attività relative alla gestione delle migrazioni esprimevano la convinzione che le autorità egiziane fossero direttamente coinvolte nei traffici, ma non tutti erano convinti che le partenze sarebbero finite: l'effettiva volontà politica del governo era ancora tutta da verificare. Sei mesi più tardi, la verifica sembra avere dato esito positivo.

La fine degli arrivi dall'Egitto è coincisa con l'approvazione, a novembre 2016, della nuova legge contro il traffico di esseri umani. Fino ad allora i trafficanti non potevano essere processati per favoreggiamento della migrazione irregolare, mentre ora la legge prevede a loro carico sanzioni pecuniarie elevatissime e pene detentive fino all'ergastolo. Inoltre, la legge mira a coinvolgere anche la popolazione: chi viene a conoscenza di attività relative al traffico e non le denuncia rischia il carcere. Naela Gabr, direttrice del comitato interministeriale contro il traffico e la tratta di esseri umani (l'ente che ha redatto la legge), tiene a farmi presente come la normativa non criminalizzi i migranti ma solo i trafficanti, e sottolinea che "noi rispettiamo i diritti umani. Per esempio non costringiamo nessuno a lasciare l'Egitto contro la propria volontà". La realtà, come testimoniano tutti i miei interlocutori non governativi, è fatta invece di respingimenti forzati nel confinante Sudan (paese di transito sia per gli africani, sia per i siriani) e di detenzioni a tempo indeterminato, che si risolvono solo quando l'interessato accetta di acquistare a proprie spese un biglietto aereo. I centri di detenzione, colonne portanti di questo sistema, sono di tre tipi: stazioni di polizia, campi militari e prigioni comuni. Stazioni di polizia e campi militari sono per lo più accessibili a quelle organizzazioni che forniscono cibo, beni di prima necessità e assistenza medica e psicologica per i migranti: Oim, Acnur (che agisce anche tramite partner contrattuali, tra cui Caritas e varie Ong internazionali e locali) e pochissime organizzazioni indipendenti. Ciò avviene però sulla base di relazioni informali, e quindi incerte, con i singoli responsabili dei centri. "La legge, nei centri di detenzione, la fanno i direttori", mi dice un operatore umanitario. Diverse agenzie,

compreso l'Acnur, si vedono spesso negato l'accesso. Nelle prigioni comuni la situazione è ancora più allarmante. Lì non entra nessun'agenzia. Inoltre, tutto l'Alto Egitto, la vasta regione al confine con il Sudan, "è un buco nero: gli arresti fatti lì non rientrano nemmeno nelle statistiche ufficiali", sostiene un esponente di una Ong. Di certo nessun centro, lì, è accessibile: "quella è proprio una *no-go area*", confermano anche all'Acnur.
Molti rimpatri avvengono in violazione dell'obbligo di *non-refoulement*: è il caso dei tre siriani rimandati a Damasco a gennaio, o di tanti cittadini etiopi di etnia oromo. L'asilo, del resto, non è argomento gradito alle autorità. L'Egitto ha firmato la convenzione Onu sui rifugiati, ma inserendovi delle riserve che non garantiscono l'accesso all'istruzione e al sistema sanitario, e che permettono la discriminazione sul mercato del lavoro. In assenza di un'apposita legge, la responsabilità per i richiedenti asilo ricade sull'Acnur. L'agenzia Onu deve peraltro fare i conti con gravi limitazioni, imposte sia dalla scarsità delle risorse, sia dalle autorità egiziane. L'Acnur si ritrova, in Egitto come e più che altrove, intrappolata nelle contraddizioni incrociate tra il proprio mandato (la protezione dei rifugiati), gli obiettivi dei paesi europei di destinazione, che dell'Acnur sono tra i principali donatori (fermare migranti e profughi prima che tentino la traversata del Mediterraneo; stabilire sistemi nazionali di asilo affidabili nei paesi di transito in modo da potervi in futuro rimandare i cittadini di paesi terzi da lì transitati), e gli obiettivi delle autorità locali (ridurre al minimo il numero di migranti e rifugiati nel territorio egiziano; deportarne il maggior numero possibile; non stabilire alcun sistema nazionale di asilo affidabile, per evitare sia di attrarre profughi dai paesi in crisi, sia di vedersi rispediti indietro quelli che riescono ad arrivare in Europa).
Ne risulta un atteggiamento troppo prudente secondo molti operatori: l'Acnur avrebbe notevolmente ridotto i tempi delle interviste per la determinazione dello status dei richiedenti asilo, da una media di tre-quattro ore a un'ora e mezzo; inoltre, il tasso di riconoscimento delle domande di asilo degli etiopi di etnia oromo, gravemente perseguitati in Etiopia, sarebbe precipitato. "L'Acnur non vuole inimicarsi le autorità", mi spiega il rappresentante di una Ong, "e finisce per ridurre sia il livello della protezione, sia il numero dei beneficiari".
Ciò avviene, tra l'altro, per mezzo di una pratica unica nel panorama mondiale. Chi, al momento di registrarsi presso l'Acnur, risulta privo di passaporto o altro documento d'identità riceve un trattamento discriminatorio. Mentre chi può provare la propria identità riceve un documento temporaneo di colore giallo (la *yellow card*, valida per un anno e rinnovabile), gli altri ne ricevono uno bianco (la *white card*, valida per sei mesi e anch'essa rinnovabile), che non protegge da arresti e deportazioni. E se è vero che le autorità egiziane, quando vogliono, non si fanno scrupolo di arrestare e deportare anche chi possiede una *yellow card*, la precarietà della condizione di un titolare di *white card* è di gran lunga superiore. In ogni caso, la precarietà dura ben due anni: questi i tempi di attesa prima dell'intervista che consentirà di decidere sulla domanda d'asilo. C'è chi, però, non è riuscito nemmeno a registrarsi come richiedente asilo, perché arrestato e deportato nel periodo (tra uno e quattro mesi) che intercorre dal momento in cui si chiede di essere ricevuti dall'Acnur al momento in cui si ottiene la registrazione e, quindi, una *yellow card* o una *white card*.
Le Ong, da parte loro, hanno poca libertà di movimento. Molte lavorano nell'ambito di progetti finanziati dall'Acnur, e quindi sono di fatto dipendenti dall'agenzia Onu, che potrebbe non rinnovare più il contratto. Inoltre, tutte le Ong, comprese quelle che non dipendono dall'Acnur, devono fare i conti con la censura delle autorità egiziane, che sta soffocando la libertà di associazione e di espressione con arresti e chiusure forzate in numero crescente.
Alcune attività di assistenza ai profughi sono finanziate dai programmi di cooperazione di diversi paesi europei, che mirano a facilitare l'integrazione dei rifugiati in Egitto per tenerli lontani dall'Europa. Vari paesi europei, inoltre, sono impegnati da anni a sostenere le autorità del Cairo nel controllo delle frontiere egiziane. Il capofila è l'Italia, che già nel 2000 firmava un accordo di cooperazione di polizia con l'Egitto, e nel 2002 inviava al Cairo un ufficiale di collegamento del Viminale. Dal 2007 un accordo di riammissione consente il rimpatrio semplificato dei cittadini egiziani fermati al loro sbarco in Italia. L'Italia ha donato motovedette e strumentazioni contro il falso documentale, e da oltre un decennio offre attività di formazione alle autorità egiziane: in quest'ambito l'ultimo protocollo è stato firmato a settembre 2017, in coincidenza con il disgelo diplomatico tra Italia ed Egitto, ma neanche la crisi legata al caso Regeni aveva mai messo in discussione i programmi formativi, che erano proseguiti senza interruzione. Anche Germania, Regno Unito, Spagna e Francia hanno avviato o stanno avviando attività di formazione per le autorità egiziane. L'Egitto godrà del sostegno britannico anche per l'implementazione della legge sul traffico. L'Oim, inoltre, assiste il governo egiziano nello sviluppo di una strategia nazionale e di un piano d'azione contro il traffico e la tratta, offre formazione alle guardie di frontiera e cerca di spingere il governo verso il miglioramento delle capacità di ricerca e soccorso della guardia costiera. A quest'ulti-

Focus /

La cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento dei flussi

Il contenimento dei flussi di migranti e di richiedenti asilo è divenuto uno degli obiettivi principali della politica dell'Unione e degli Stati membri, come delineata dall'Agenda per l'immigrazione del 13 maggio 2015 e nei documenti successivi che ne hanno specificato i singoli capitoli.

mo proposito, l'Egitto ha chiesto all'Italia uno scambio di aggiornamenti sulle modalità organizzative, di formazione e di addestramento dei rispettivi corpi di guardia costiera. Ciò che l'Ue sta facendo con la Libia di Serraj (formazione della guardia costiera, mirata a intercettare i migranti prima che escano dalle acque territoriali libiche) potrebbe ripetersi con l'Egitto. Nel gennaio 2017 Ue ed Egitto hanno concordato la creazione di un 'dialogo sulle migrazioni', i cui termini però devono ancora essere stabiliti. Nel mediolungo periodo, gli obiettivi Ue sono l'apertura di rapporti formali da parte di Frontex e l'invio al Cairo di un ufficiale di collegamento comunitario. Per superare le resistenze egiziane l'Ue offre aiuti allo sviluppo, in particolare tramite il fondo fiduciario lanciato a La Valletta nel 2015. Il fondo aveva destinato all'Egitto 11,5 milioni di euro. Diversi progetti, proposti da Italia, Germania, Spagna e Paesi Bassi, sarebbero dovuti partire a gennaio del 2017 ma si arenarono nelle secche di schermaglie diplomatiche. Un successivo aumento dei fondi europei a 60 milioni di euro avrebbe dovuto sbloccare la situazione. Tuttavia, le difficoltà a fare partire i progetti non riguardavano solo il budget ma anche il tipo di attività da finanziare, perché, come spiegatomi dall'ambasciata di un paese Ue, "appena si prova a parlare con le autorità egiziane di diritti umani le porte si chiudono". Quale posto potrà avere l'effettiva protezione dei diritti dei migranti nell'ambito delle attività finanziate dalla UE resta perciò assai incerto.

Paolo Cuttitta
Vrije Universiteit Amsterdam

Il funzionamento del vigente Sistema europeo comune di asilo e in particolare del c.d. Regolamento Dublino III, infatti, implicano una riduzione del numero dei richiedenti asilo e, in generale, del numero dei migranti che arrivano nel territorio dell'Unione europea. Lo stesso varrà nel caso che dovesse essere approvato il pacchetto di riforma del Sistema europeo di asilo, dato che esso sostanzialmente conferma l'impianto già in vigore, vale a dire il contrasto dei movimenti secondari, notoriamente impossibile da garantire effettivamente in un'area di libera circolazione delle persone quale è quella dell'Unione europea. La cooperazione con i Paesi terzi ha così assunto una dimensione strategica ed essenziale nella gestione della c.d. crisi dei migranti dell'Unione europea e si prospetta come un elemento stabile della *governance* dell'immigrazione nei prossimi anni. L'apripista di questa nuova strategia è costituito dalla cooperazione con la Turchia, con la quale dopo una fitta rete di incontri diplomatici è stato concordato un complesso rapporto del quale si è data pubblicità attraverso una "dichiarazione" datata 18 marzo 2016. Per la prima volta è stato disciplinato il rimpatrio anche di richiedenti asilo, attraverso la qualificazione della Turchia come Paese sicuro e Paese di primo asilo per i cittadini siriani. Secondo quanto riportato nel settimo rapporto sull'attuazione della suddetta dichiarazione, si è passati da una media di 1740 arrivi giornalieri di persone nelle isole greche ad una di 80; 1888 persone sono state rimpatriate, e 8000 reinsediate (COM(2017) del 6 settembre 2017). Nel frattempo la Turchia ha garantito accoglienza e protezione a circa 3 milioni di cittadini siriani, in cambio di ingenti finanziamenti da parte dell'UE e degli Stati membri e dello sblocco dei negoziati sull'accordo per la liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini turchi. Dati alla mano, è evidente che l'obiettivo prevalente della cooperazione è il contenimento dei flussi verso l'Europa, anche di richiedenti asilo, rispetto al quale il reinsediamento di 8000 persone risulta una misura quasi simbolica. Proprio questa efficacia sul piano del contenimento dei flussi, sebbene dipendente largamente dalla volontà di un partner complesso ed esigente come quello turco, ne ha determinato la sua assunzione a modello delle relazioni con i Paesi di origine e di transito della rotta del Mediterraneo centrale, in particolare, come vedremo, con la Libia.

"Più progressi più aiuti" attraverso accordi informali e cooperazioni flessibili

La Commissione europea ha formalizzato questa strategia attraverso un articolato documento "sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione" (COM(2016) 385 del il 7 giugno 2016), di poco preceduto dal Migration Compact presentato dal Governo italiano il 15 aprile 2016 e che si situa nella stessa linea d'onda. Si è così aperta una nuova fase nelle relazioni con i Paesi terzi volta a superare le difficoltà riscontrate negli anni precedenti, individuando cinque

Paesi prioritari (Libia, Niger, Nigeria, Ciad, Mali) ma già con l'obiettivo di estendere il nuovo approccio al maggior numero possibile di Paesi. Come espressamente dichiarato dalla Commissione "Il fine ultimo del quadro di partenariato è un impegno coerente e modulato in base al quale l'Unione e gli Stati membri agiscano in modo coordinato mettendo insieme strumenti e leve per instaurare partenariati (patti) globali con i paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione nel pieno rispetto dei nostri obblighi in termini di assistenza umanitaria e diritti umani" (COM(2016)385, cit., p. 6).

Uno dei principi ispiratori del nuovo approccio è sintetizzabile nell'espressione "più progresso più aiuti". Il convincimento di fondo è che occorre arrivare a persuadere il più possibile i Paesi terzi a collaborare con l'Unione nel contenimento dei flussi e nell'accoglienza dei richiedenti asilo, con qualsiasi incentivo economico a disposizione dell'UE e degli Stati: più sarà la collaborazione ottenuta, più saranno i finanziamenti e il sostegno da parte dell'UE. Le risorse già mobilizzate per la maggior parte derivano dal Fondo fiduciario per l'Africa: un totale di 2,9 miliardi di Euro di cui 227,7 milioni di Euro a carico dei bilanci degli Stati membri (www. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en). Un totale di 117 progetti sono stati approvati per un ammontare di circa 2 miliardi di Euro. Nel nuovo quadro di partenariato sono coinvolte anche l'UNHCR e l'OIM attraverso il finanziamento di progetti nei Paesi terzi. L'impegno finanziario destinato alle due organizzazioni internazionali è computato nell'ammontare complessivo del Fondo fiduciario: in particolare risulta approvato un programma di 9 milioni di Euro adottato nell'aprile 2017.

L'Unione spera così di ottenere maggiori risultati relativamente alle richieste di rimpatri e di riammissioni affrontando in modo sistematico ed efficace la mancanza di collaborazione dei Paesi terzi, utilizzando tutti gli incentivi disponibili sia a livello di Unione europea sia a livello di Stati membri. Uno degli incentivi più efficaci è rappresentato dall'offerta di canali legali di ingresso verso gli Stati membri dell'Unione che, tuttavia, risulta invece la parte debole della cooperazione in atto, data la scarsa disponibilità da parte degli Stati membri di accogliere migranti attraverso un meccanismo di ingresso regolare, come dimostra anche lo scarso numero di persone reinsediate dalla Turchia.

Oltre a cambiare l'approccio delle relazioni, ne risulta cambiata anche la forma. Così come la cooperazione con la Turchia è stata suggellata non da un accordo formale ma da una "dichiarazione", così avviene anche per le varie collaborazioni in atto che possono assumere denominazioni diverse come patti o dialoghi, senza assumere la forma del vero e proprio accordo internazionale.

In altre parole si è assistito all'affermazione degli accordi informali, più flessibili e di rapida conclusione. L'accordo informale vede infatti agire solo i rappresentanti dei Governi, a volte solo i vertici delle amministrazioni, così evitando l'applicazione delle regole previste nelle costituzioni e nei Trattati UE sulle procedure, sui limiti del c.d. "*Treaty making power*" e sul controllo da parte dei parlamenti nazionali e dell'UE. Una delle varie ragioni che hanno indotto le istituzioni UE e i Governi ad optare per questa modalità di cooperazione è rappresentata dalla difficoltà sino ad oggi riscontrata nella conclusione degli accordi formali di riammissione e nella scarsa efficacia di quelli già in vigore. A questo riguardo è opportuno tenere presente che esistono sia accordi di riammissione stipulati dall'Unione sia accordi di riammissione stipulati dagli Stati membri. Diciassette sono quelli dell'Unione e trentasei quelli dell'Italia, senza contare gli accordi non pubblicati perché conclusi dai vertici delle amministrazioni o considerati come mere intese non vincolanti. Dei trentasei accordi conclusi dall'Italia solo sette coinvolgono Paesi non europei, mentre gli altri sono stati stipulati con Paesi dell'Unione e comprendono quelli con la Svizzera, la Francia, l'Austria e gli Stati balcanici. Generalmente inoltre non si tratta di accordi conclusi con Stati strategici perché la gran parte di questi non vogliono concludere gli accordi di riammissione ed è questo uno dei motivi per cui si opta per gli accordi informali. La difficoltà a concludere accordi di riammissione deriva anche dal fatto che l'Unione Europea intende imporre l'obbligo di riammissione anche dei migranti in transito e non solo dei cittadini dei Paesi terzi, il che risulta difficilmente accettabile per Stati come il Marocco e la Tunisia per i quali sarebbe insostenibile contenere e riammettere i flussi dei migranti in transito nei loro territori. Inoltre gli accordi di riammissione contengono delle norme procedurali e di garanzia sull'accertamento dell'identità, nonché l'espressa menzione dell'obbligo di osservanza dei diritti umani. Infine, e più rilevante nella sostanza, l'Unione non ha mai potuto offrire incentivi efficaci da offrire ai Paesi terzi in cambio della loro collaborazione, caratterizzata com'è da limitati poteri e competenze che in gran parte sono ancora oggi proprie degli Stati. Con il nuovo quadro di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi, da una parte l'Unione agisce parallelamente e contemporaneamente agli Stati, dall'altra sono potenziati al massimo gli incentivi di tipo economico attraverso l'utilizzo del complesso della cooperazione commerciale, di investimento e di sviluppo quale leva per ottenere la collaborazione dei Paesi di origine e transito. Inoltre uno dei vantaggi della cooperazione informale è rappresentato dalla possibile riservatezza del

Focus /

La cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento dei flussi

loro contenuto. La pubblicità non è disciplinata dalle regole vigenti per tutti gli atti normativi, inclusi gli accordi internazionali, ma dipende dalla discrezione dei Governi, talvolta solo da notizie contenute in comunicati stampa.

L'approccio dell'Unione trova piena corrispondenza e procede di pari passo con il livello dell'azione statale bilaterale e multilaterale. Emblematico è il vertice di Parigi del 29 agosto 2017 che ha visto riunirsi i leader dei Governi di Francia, Germania, Spagna, Italia, Ciad, Niger, del Consiglio presidenziale libico e l'Alto rappresentante degli Affari esteri dell'UE. Il Vertice di Parigi era stato preceduto da un incontro tenutosi il giorno prima a Roma tra i Ministri dell'Interno di Ciad, Italia, Libia, Mali e Niger volto a creare una "cabina di regia" per il rafforzamento del controllo dei confini terrestri e marittimi, nonché per il contrasto del terrorismo internazionale e il traffico dei migranti (http://www.interno. gov.it/it/notizie/immigrazione-riunione-viminale-cabina-regia-ciad-italia-libia-mali-e-niger). È dunque proseguita e, anzi, si è intensificata l'attività di cooperazione internazionale svolta dall'Italia attraverso l'azione diretta del Ministero dell'interno, anche con la conclusione di accordi definiti come "di polizia" perché sono conclusi dai vertici delle rispettive polizie, come quello con il Sudan volto alla riammissione di cittadini in posizione irregolare, con procedure sommarie di identificazione che potrebbero anche terminare in territorio sudanese.

La Libia ed il Niger come partner strategici per la "chiusura" della rotta del Mediterraneo centrale

Di primario interesse per il nostro Paese e per l'Unione è la cooperazione con la Libia, con la quale è stato concluso un Memorandum d'intesa il 2 febbraio 2017 firmato dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano e da Fayez Mustafa Serraj per il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia. Risulta inoltre essere stata avviata una collaborazione promossa direttamente dal Ministero dell'Interno con quattordici municipalità locali, convocate a Roma in una riunione tenutasi il 26 agosto 2017 al termine della quale è stata adottata una dichiarazione congiunta (http://www.interno.gov.it/it/notizie/minniti-e-i-sindaci-comunita-libiche-i-trafficanti-sono-nemico-comune). A dimostrazione dell'interconnessione tra livello UE e livello nazionale, si consideri che il Memorandum del 2 febbraio 2017 è stato preceduto da una comunicazione del 25 gennaio 2017 della Commissione Europea su *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale "Gestire i flussi e salvare le vite umane"*, alla quale sono seguite le conclusioni informali del Consiglio Europeo tenutosi a Malta il 3 febbraio 2017 e, in seguito, l'adozione di un Piano d'azione del 4 luglio 2017 (SEC(2017)339).

Le azioni intraprese ai due livelli, nazionale e UE, sono così considerate come complementari e facenti parte di una strategia comune e condivisa. In particolare, gran parte dei finanziamenti sono destinati al rafforzamento della Guardia costiera libica, attraverso sia la fornitura di attrezzature sia la formazione delle guardie di frontiera marittima. Tale obbiettivo è perseguito attraverso una pluralità di azioni complementari tra le quali le principali sono: EUNAVFOR MED operazione Sophia, l'operazione navale avviata nel 2015 e prorogata da ultimo nel 2017 estendendone il mandato fino al 2018 (https://eeas. europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en); la missione dell'UE di assistenza alle frontiere EUBAM (EU Border assistance Mission in Lybia - https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en) e il programma Seahorse per il Mediterraneo, diretto dalla *Guardia Civil* spagnola con altri sei Stati membri. L'avvio di operazioni di controllo della frontiera libica è volto ad impedire le partenze di imbarcazioni dalle coste libiche e ad effettuare le intercettazioni e/o i salvataggi in mare di persone che siano eventualmente partite con imbarcazioni del tutto inadeguate all'attraversamento del Mar Mediterraneo. La limitazione delle attività delle navi delle ONG in acque libiche ed i vincoli imposti per tutte le operazioni di ricerca e soccorso attraverso il codice di condotta adottato nell'agosto 2017, rendono la Guardia costiera libica il principale soggetto attore delle operazioni di controllo, ricerca e soccorso in mare di quanti ancora riescono a partire. Ciò consente evidentemente alle navi europee di non intervenire e di evitare così di dover portare i migranti soccorsi in un porto sicuro, normalmente un porto italiano. Inoltre, i finanziamenti dell'UE e degli Stati membri sono volti anche a sostenere la creazione di un Centro marittimo di soccorso libico, così che nel medio/lungo periodo sia possibile portarvi le persone salvate in mare, anche da parte di navi battenti bandiera di Stati diversi, in particolare di Stati UE. Ciò sarà però possibile solo se lo Stato nel quale le persone saranno portate sarà effettivamente "sicuro", rischiando altrimenti gli Stati europei di incorrere nella violazione del principio di *non refoulement*, come interpretato e applicato dalla Corte europea dei diritti umani nel noto caso *Hirsi* (Corte EDU, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09).

I finanziamenti destinati alla Libia sono volti anche a migliorare le condizioni di trattenimento nei centri di detenzione dei migranti, costretti a vivere in situazioni di estremo degrado e sofferenza. Proprio il miglioramento dei centri di detenzione,

è espressamente menzionato nel testo del Memorandum del 2 febbraio 2017. Tuttavia, non è affatto chiaro come tale obiettivo potrà essere raggiunto e quante persone potranno effettivamente beneficiare di questa azione, dato che solo una parte dei centri di detenzione sono controllati da autorità facenti capo al Governo di unità nazionale, mentre altri sono sotto il controllo delle milizie e sono del tutto inaccessibili.

La cooperazione per bloccare gli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale si estende anche al confine Sud della Libia e a tutti gli Stati di origine e di transito, coinvolgendo anche le missioni militari che sono già avviate e che sono state incluse nel grande capitolo della dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo. In particolare, con il Mali è stata avviata nel 2015 la missione EUCAP Sahel Mali, una missione civile dell'Unione (decisione (PESC) 2017/50 del Consiglio dell'11 gennaio 2017 che modifica la decisione 2014/219/PESC relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), mentre dal 2012 è operativa la missione EUCAP Sahel Niger (decisione 2012/392/PESC del Consiglio del 16 luglio 2012 relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Niger (EUCAP Sahel Niger). Entrambe sono state destinate anche all'assistenza per il controllo e la gestione dei flussi migratori e per il contrasto del traffico e la tratta di persone.

Il Niger in particolare è uno degli Stati chiave della cooperazione dell'Unione, essendo uno dei principali Stati di transito verso la Libia. Ad Agadez è stato creato un centro multifunzionale dell'Unione volto ad effettuare diverse attività, tra cui anche l'informazione e la sensibilizzazione nei confronti delle comunità e dei migranti nonché quelle volte al rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione dalle zone situate al di là di Agadez e Niamey. Proprio il centro di Agadez dovrebbe divenire la base provvisoria per il rimpatrio volontario assistito dei migranti bloccati in Libia e che dovrebbero rientrare nei propri Paesi d'origine in mancanza di destinazioni alternative. Le attività di informazione, di registrazione, di assistenza e di rimpatrio volontario assistito sono effettuate attraverso la collaborazione delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'OIM e dell'UNHCR. Secondo quanto riferito dalla Commissione Europea, solo nel 2017 circa 7.500 persone sono state rimpatriate dalla Libia e 4.000 dal Niger verso i Paesi d'origine, mentre "il numero di persone che dal Niger intraprende la pericolosa traversata del Sahara è sceso da oltre 70000 nel maggio 2016 a circa 1500 in novembre" (Seconda relazione sui progressi compiuti - Primi risultati tangibili del quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione Bruxelles, COM(2016)960 del 14.12.2016, p. 3).

Una strategia vincente?

Ricerche di tipo economico hanno sino ad oggi dimostrato che autentiche politiche di cooperazione allo sviluppo determinano una diminuzione dei flussi solo nel medio/lungo periodo, mentre nel breve periodo l'aumento e il miglioramento delle condizioni di un Paese determinano un aumento dei flussi migratori e non una diminuzione (M. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Working paper 359, 2014, www.cgdev.org).

L'esito della strategia promossa dall'Unione e dagli Stati membri dipenderà dunque in gran parte dalle modalità e dall'entità dei finanziati destinati alla cooperazione allo sviluppo, nonché dalla effettiva apertura di canali di ingresso regolare, in particolare per i lavoratori anche non altamente qualificati e per i familiari. In mancanza, è molto probabile che le azioni finanziate non riusciranno a perseguire l'obiettivo dichiarato di eradicare le cause profonde delle migrazioni, se non a prezzo di una intensa e prevalente attività di controllo delle persone nei Paesi di origine e in quelli di transito, di un utilizzo ingente della detenzione e degli strumenti di rimpatrio forzato o assistito.

Inoltre e soprattutto, la rotta del Mediterraneo è da sempre caratterizzata da flussi c.d. misti, costituiti in una percentuale variabile ma sempre presente di persone bisognose di protezione internazionale o umanitaria per una delle qualsiasi ragioni che possono determinare tale bisogno. Il blocco delle partenze o del transito non sarà in grado di offrire loro una protezione adeguata, di sicuro non nel breve e medio periodo, molto probabilmente neanche se e quando l'Unione si doterà di strumenti giuridici vincolanti per il reinsediamento e l'ingresso umanitario (si veda la proposta di regolamento COM(2016)468 del 13.7.2016 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014).

In altre parole, è altamente probabile che la nuova strategia di cooperazione con i Paesi terzi non offrirà una risposta adeguata alle persone bisognose di protezione mentre potrà essere la "soluzione" alla c.d. crisi dei migranti dell'Unione europea nella misura in cui riuscirà nell'obiettivo del contenimento dei flussi e ciò dipenderà in gran parte dalla volontà dei Paesi partners a continuare nel loro impegno nel controllo delle loro frontiere nell'interesse dell'Unione europea.

Chiara Favilli
Università degli Studi di Firenze

Focus /

L'accordo Unione Europea-Turchia: un anno dopo

In occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015, l'Unione europea e la Turchia hanno concordato un Piano d'azione comune per sostenere i rifugiati siriani beneficiari di protezione temporanea e per impedire i flussi migratori irregolari verso l'UE.

L'Unione europea, in seguito, si è impegnata a sostenere la Turchia nella gestione dell'elevato numero di persone bisognose di protezione nel suo territorio, nonché ad intensificare l'impegno politico con la stessa, fornendo un consistente supporto finanziario, accelerando la tabella di marcia per l'attuazione della liberalizzazione dei visti e ridando slancio al processo di adesione. Il vertice è stato seguito dalla riunione tra i capi di Stato o di governo dell'UE e il primo ministro turco del 7-8 marzo 2016, culminata con l'adozione di una dichiarazione finale che ribadisce l'impegno ad attuare il piano d'azione del 29 novembre e ad accogliere le proposte supplementari presentate dalla Turchia. Il 18 marzo 2016, in occasione di un incontro tra i capi di Stato o di governo dell'UE e la Turchia, è stato raggiunto un accordo finalizzato a fermare il flusso della migrazione irregolare verso l'Europa attraverso la Turchia, a smantellare il modello di business dei trafficanti di esseri umani e ad eliminare gli incentivi a percorrere rotte irregolari per raggiungere l'UE[60]. Per conseguire tali obiettivi sono stati concordati diversi punti d'azione, tra cui i principali sono: tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 se non presentano domanda d'asilo saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva; n per ogni siriano rimpatriato dalle isole greche, un altro sarà reinsediato direttamente dalla Turchia negli Stati dell'UE; la Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per impedire l'apertura di nuove rotte terrestri o marittime di migrazione illegale; una volta terminati, o per lo meno sostanzialmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria[61].
In tal senso, il Consiglio europeo il 15 dicembre 2016 ha confermato il proprio impegno adottando il Piano d'azione comune sull'attuazione dell'accordo UE-Turchia, elaborato dalla Grecia e dalla Commissione[62]. Le misure operative previste dal **Piano d'azione** mirano a: accelerare il trattamento delle domande di asilo, anche in fase di ricorso; migliorare il coordinamento, la gestione e la sicurezza nelle isole; aumentare il numero di rinvii dei richiedenti asilo non ammissibili o respinti in Turchia o nei paesi di origine migliorando gli incentivi al rimpatrio volontario assistito; creare capacità supplementari di accoglienza e trattenimento sulle isole e migliorare le infrastrutture; trasferire i migranti sottoposti al normale processo di asilo, compresi i gruppi vulnerabili, verso strutture specifiche sulla terraferma.[63]
I principali partner individuati per l'attuazione del Piano sono il Servizio greco per l'asilo, il Servizio di accoglienza e identificazione, l'Autorità di ricorso, la polizia greca, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e la Guardia di frontiera e costiera europea. Per migliorare le operazioni di rinvio, il 5 maggio è stata organizzata ad Atene una riunione trilaterale tra Commissione, Grecia e Turchia, che ha preso in esame, tra l'altro, la razionalizzazione delle operazioni di riammissione per massimizzarne l'efficienza, la condivisione di informazioni sui migranti che sostengono di essere minori non accompagnati, sui rimpatri proposti o respinti, sulle modalità per gestire l'aumento del numero di operazioni di rientro e la creazione di efficaci canali di comunicazione per lo scambio di informazioni sulle domande di rientro respinte per motivi di sicurezza e ordine pubblico.

Dopo oltre uno anno dall'entrata in vigore dell'accordo, la Commissione ha registrato i progressi e, non di meno, le difficoltà nella sua attuazione. Come rilevato nella settima relazione sull'implementazione dell'accordo[64], il numero di persone ritornate in Turchia è nettamente inferiore a quello degli arrivi e ciò contribuisce ad esercitare una pressione costante sul sistema di accoglienza con il conseguente deterioramento delle condizioni di vita dei migranti ospitati all'interno dei centri allestiti sulle isole. Il trasferimento dei gruppi più vulnerabili e delle loro famiglie in alberghi o alloggi sulla terraferma, tra le misure indicate dalla Commissione al fine di evitare il sovraffollamento dei centri allestiti sulle isole, procede a rilento. Nei primi sei mesi del 2017, 9.286 migranti hanno attraversato il mare dalla Turchia alla Grecia, tra questi i siriani sono il 37%, seguiti da cit-

60 Consiglio europeo, *Dichiarazione UE – Turchia*, Comunicato stampa, 18 marzo 2016, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

61 Ibidem

62 Conclusioni del Consiglio europeo, 15 dicembre 2016, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/

63 Ibidem

64 COM(2017) 470 final, *Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda migration/20170906_seventh_report_ on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

tadini iracheni (13%), Repubblica democratica del Congo (7%), Afghanistan (6%) e Algeria (6%)[65]. La maggior parte degli arrivi ha interessato l'isola di Chios (33%), seguita da Lesbo (29%), Samos (18%) e le isole del Dodecaneso meridionale (16%)[66]. Medici senza frontiere, al riguardo, ha documentato il profondo disagio dei richiedenti asilo sull'isola di Lesbo, in particolare le condizioni di degrado del centro di Moira[67].

Al 6 settembre 2017, stando ai dati forniti dalla Commissione[68], il numero di migranti rinviati in Turchia, dal 20 marzo 2016, è pari a 1.896[69]. Inoltre, sono 8.815 i rifugiati siriani reinsediati dalla Turchia verso gli Stati membri dell'UE sulla base del regime 1:1. Le domande di protezione internazionale sono esaminate dall'Asylum Service (Servizio per l'asilo), il quale si pronuncia sull'ammissibilità[70] e il merito; come rilevato dall' Associazione di

studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) in una ricerca sul campo, sono sottoposte al preventivo vaglio di ammissibilità non solo le domande di asilo avanzate dai cittadini siriani, ma anche quelle presentate da cittadini che appartengono a nazionalità con alto tasso di riconoscimento della protezione internazionale. In particolare, sono sottoposti a tale procedura coloro i quali appartengono a nazionalità il cui tasso di accoglimento della domanda di asilo è superiore al 25% in base alle statistiche pubblicate da Eurostat ogni 4 mesi[71]. Attualmente sono 13, di cui 12 operative, le commissioni competenti alla valutazione dei ricorsi presentati dal 20 luglio 2016 contro le decisioni in primo grado adottate dal Servizio per l'asilo. Avverso la pronuncia della commissione di appello è possibile ricorrere al Tribunale Amministrativo, senza effetto automaticamente sospensivo. Come documentato dall'ASGI[72], le modalità con cui il provvedimento è notificato, insieme alla difficoltà di accesso al gratuito patrocinio e alla difesa tecnica, rendono particolarmente difficile una effettiva tutela contro il rischio di rimpatrio o riammissione.

Nella relazione della Commissione europea, i cui dati fanno riferimento al 6 settembre 2017, si rileva che a fronte delle 5.225 decisioni negative adottate, sono stati presentati 4.160 ricorsi. Circa il 58% di coloro che hanno presentato ricorso, cioè 2.398 persone, hanno conosciuto la decisione di secondo grado. Delle 556 decisioni in materia di ricorso sull'ammissibilità, 135 decisioni in secondo grado hanno confermato le decisioni di inammissi-

65 UNHCR, *Desperate journeys*, agosto 2017, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58838

66 Ibidem.

67 Médecins Sans Frontières (MSF), *A dramatic deterioration for asylum seekers on Lesbos*, luglio 2017, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_lesbos_vulnerability_report1.pdf

68 COM(2017) 470 final, Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagendamigration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

69 Le persone rinviate hanno ricevuto una risposta negativa alla loro domanda di asilo (comprese decisioni negative in secondo grado) oppure hanno ritirato le loro domande di protezione internazionale o non hanno presentato domanda di asilo. Dal 20 marzo 2016 sono stati rinviati in Turchia 1.307 migranti nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia e 588 migranti nell'ambito del protocollo bilaterale Grecia-Turchia; al riguardo, vedi nota 109

70 La procedura di ammissibilità, un esame che non entra nel merito della richiesta, ma si limita ad accertare che il richiedente asilo possa forzatamente essere ricondotto in Turchia, da cui è transitato, quale Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro.

71 Associazione studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), *Esperimento Grecia: un'idea di Europa*, giugno 2017, https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/unidea-di-europa-it.pdf

72 Ibidem

Focus /

L'accordo Unione Europea-Turchia: un anno dopo

bilità prese in precedenza, mentre 421 hanno riformato le decisioni di inammissibilità pronunciate in primo grado. Per quanto riguarda, invece, le 1.590 decisioni in materia di ricorso sul merito, dunque ad oggetto le richieste di asilo dei migranti non siriani, sono 1.560 le decisioni che hanno confermato il diniego; 171 le hanno riformate, ritenendole fondate e a 13 casi è stato concessa la protezione sussidiaria. Durante il periodo di riferimento, 252 casi di ricorso sono stati chiusi con motivazioni diverse da una decisione sul merito del ricorso, ad esempio un ritiro implicito o esplicito non revocato[73].

L'accordo viene presentato come un modello per gestire efficacemente i flussi migratori verso l'Unione europea. Stati membri come la Germania e Malta hanno chiesto che venga replicato altrove[74]. Tuttavia, un anno dopo la chiusura della rotta balcanica e l'entrata in vigore dell'accordo, sulle isole greche i migranti hanno urgente bisogno di sicurezza, cure, protezione, servizi di base, informazioni adeguate sui loro diritti.

Se da una parte la Commissione europea ha affermato che l'accordo ha dimostrato che la cooperazione internazionale con Paesi terzi nella gestione dei flussi migratori può avere successo e i suoi risultati possono ispirare altri accordi, dall'altra, diverse organizzazioni internazionali, le quali operano sulle isole greche, hanno denunciato i costi dell'operazione in termini di diritti umani: dalla detenzione arbitraria dei richiedenti asilo alle condizioni inadeguate di accoglienza, in particolare per i gruppi più vulnerabili.

Il sistema di accoglienza sulle isole greche, anche prima dell'entrata in vigore dell'accordo, presentava gravi lacune in settori primari: dall'individuazione alla protezione delle persone vulnerabili, alla fornitura di informazioni, assistenza legale e accesso alle procedure di asilo[75]. La situazione, tuttavia, si sarebbe aggravata notevolmente. Dal giorno dopo l'entrata in vigore dell'accordo, i campi sulle isole sono stati evacuati e in migliaia sono stati trasferiti, attraverso appositi traghetti, ai campi della terraferma, lasciando, in questo modo, posto ai nuovi arrivati ai quali si sarebbe applicato l'accordo. Il regime di detenzione, applicato ai richiedenti asilo, durante i primi mesi successivi all'accordo, è stato successivamente reso meno rigido per motivi legali e pratici: manifestamente in violazione degli obblighi internazionali, contribuiva a creare un sovraffollamento insostenibile[76]. Come riportato dal Greek Council of Refugees, alcuni richiedenti, in particolare Nord africani, considerati migranti economici, continuano ad essere detenuti in alcune delle isole dopo esser stati sottoposti alla procedura di registrazione da parte del Servizio di Accoglienza e Identificazione e della polizia greca[77]. In questo senso, il Piano d'azione del dicembre 2016 ha invitato le autorità greche a continuare ad applicare attivamente la restrizione geografica, cioè la detenzione, sulle isole, in modo tale da limitare il rischio di fuga e garantire operazioni di ritorno efficienti in Turchia o nei Paesi d'origine.

Diverse organizzazioni hanno fortemente contestato le modalità di attuazione dell'accordo, rilevando sistematiche violazioni dei diritti umani[78] e, al contempo, il rischio concreto che le nuove misure proposte nell'ambito del Piano d'azione, se applicate, andrebbero a minare le garanzie procedurali essenziali previste dalla Convenzione di Ginevra e dalla stessa legislazione greca in materia di asilo[79]. **Inoltre, è stata documentata l'inadeguatezza** della prima fase di accoglienza la quale prevede, secondo l'ordinamento greco, il trasferimento di gruppi vulnerabili al sistema regolare di asilo sulla terraferma, così da consentire facilmente l'accesso ai principali servizi ai quali hanno diritto. Al contrario, come riportato da Human Rights Watch, molti soggetti vulnerabili, tra cui donne in gravidanza, vittime di torture, persone con disabilità e minori non accompagnati sono rimasti intrappolati sulle isole[80].

Questi ultimi, i minori non accompagnati, secondo alcune stime al 31 agosto sarebbero circa 2.450[81]. Una cifra che potrebbe non corrispondere alla realtà, dato che, come documentato, molti minori vengono identificati come adulti, senza garantire loro le adeguate misure di accoglienza e assistenza[82]. I lunghi pe-

73 Consiglio europeo, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA: mandato prorogato fino al 31 dicembre 2018*, Comunicato stampa, 25 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/25-eunavformed-sophia-mandate-extended/

74 http://www.politico.eu/article/angela-merkel-wants-refugee-migrationdeals-with-northern-african-countries-migrants-migration-turkey

75 Amnesty International, Trapped in Greece, 2016, http://www.amnesty.eu/content/assets/Docs_2016/ReportsBriefings/Trapped_in_Greece_final_140416.pdf

76 Per approfondire si veda la scheda a cura del Greek Council of Refugees all'interno del portale AIDA (Asylum information database), http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/fast-track-border-procedure-eastern-aegean

77 Greek Council of Refugees, *Mission to Leros and Kos – Report*, novembre 2016, http://www.gcr.gr/index.php/el/action/gcr-missions/greece-activity-reports/item/626-kos-leros-noemvrios-2016

78 http://test.solidaritynow.org/wp-content/uploads/2016/12/Letter_CommissionMinistryMigration_final-1.pdf

79 Ibidem.

80 Human Rights Watch, *Greece : a year of suffering for asylum seekers*, 15 marzo 2017, https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers

81 National center for social solidarity, Unicef, Situation update : Unaccompained minors in Greece, 31 agosto 2017, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58979

82 Human Rights Watch, *Greece: lone migrant children left unprotected*, 19 luglio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/07/19/gree-

riodi di permanenza sulle isole hanno causato sintomi di depressione e ansia in un gran numero di minori. In un recente rapporto Save the Children[83] traccia l'impatto delle condizioni di accoglienza, riscontrando preoccupanti evidenze all'interno di determinate aree relative allo status psico-fisico dei minori, tra queste: **autolesionismo e suicidio**, testimoniato dell'incremento di tentativi tra i minori fino a nove anni; **le condizioni di vita disumane** nei campi, nei quali spesso non vi è la disponibilità di coperte, un luogo asciutto per dormire, cibo nutriente, acqua calda e accesso a servizi sanitari; **l'aumento dell'aggressività,** una tendenza osservata da tutti i gli operatori che lavorano con i minori nei campi delle isole; **la mancanza di sicurezza**, a causa delle ricorrenti tensioni nei campi, molti minori e i loro genitori temono per la loro incolumità, in particolare i minori non accompagnati sono spesso vittime di attacchi, dato che non dispongono di una rete di supporto che li protegga da abusi e dall'attività dei trafficanti. Un complesso di fattori che, consolidati nel tempo, possono contribuire ad alimentare gravi disturbi e traumi. Come sottolineato dall'UNICEF[84], un anno dopo l'accordo UE – Turchia, i minori fuggono dalle sofferenze ma, in seguito, finiscono per dover fuggire di nuovo: per affrontare quella che è di fatto una detenzione o, talvolta, un totale abbandono. In molti, nonostante l'annuncio da parte dell'UE della chiusura della rotta balcanica, riescono a passare oltre i confini greci verso la Bulgaria, l'Ungheria e gli altri Stati balcanici. **Secondo i dati di Frontex, gli attraversamenti illegali lungo la rotta balcanica nel 2016 sono stati 130.261, di questi, 21.612 avvenuti in seguito all'accordo con la Turchia. Da gennaio a marzo 2017, gli attraversamenti sono stati 3.507**[85]. Cifre con tutta evidenza inferiori rispetto ai dati del 2015, quando furono, come registrato da Frontex, in 466.783 a giungere in Europa attraverso la rotta balcanica[86]. I percorsi, tuttavia, sono frammentati e i viaggi sono diventati sempre più pericolosi.In Serbia, come documentato da Medici senza frontiere, arrivano richiedenti asilo con orribili storie di abusi da parte di trafficanti e guardie di frontiere[87]. L'attraversamento più rischioso per coloro che intraprendono il viaggio verso l'Europa attraversando i Balcani è il confine tra Serbia e Ungheria[88]. Da metà dicembre 2016, gli operatori di Medici senza frontiere a Belgrado hanno registrato un considerevole aumento del numero di ferite intenzionalmente inflitte, in particolare tra coloro i quali avevano tentato di oltrepassare il confine ungherese[89].

ce-lone-migrant-children-left-unprotected

83 Save the Children, *A tide of self-harm and depression*. The EU-Turkey Deal's devastating impact on child refugees and migrants, 13 marzo 2017, https://www.savethechildren.ca/wp-content/uploads/2017/03/FINAL-Report_EU-Turkey-deal_-A-tide-of-self-harm-and-depression_March-20171.pdf

84 Unicef, *Grecia e Balcani trappole per i minori rifugiati a un anno dall'accordo UE-Turchia*, Comunicato stampa, 17 marzo 2017, http://www.unicef.it//doc/7429/grecia-e-balcani-trappole-per-minori-rifugiati-e-migranti.htm

85 Frontex, *FRAN Quarterly*, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

86 Ibidem.

87 MSF, One year on from the EU-Turkey deal, marzo 2017, https://www.msf.org/sites/msf.org/files/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal.pdf

88 Human Rights Watch, *Hungary : migrants abused at the border*, 13 luglio 2016, https://www.hrw.org/news/2016/07/13/hungary-migrants-abused-border

89 Dal marzo 2016 al febbraio 2017, MSF ha ospitato circa 106 persone con lesioni gravi, attribuite all'azione deterrente da parte delle guardie di frontiera ungheresi. Questi, nel dettaglio, includono: 54 colpi di ferite, 24 morsi di cani, 15 casi di irritazione dopo l'uso di gas di lacrima e pepe spray e 35 altre lesioni violente. Dei 106 pazienti, 22 erano minori non accompagnati. Per approfondire, http://www.msf.org/en/article/serbia-msf-denounces-widespread-violence-migrants-and-refugees-serbianhungarian-border

Il nuovo piano d'azione sul rimpatrio

NEL 2016, come riportato nel Rapporto annuale di Frontex[90], gli Stati membri hanno segnalato 305.365 decisioni di rimpatrio rilasciate ai cittadini di Paesi terzi a seguito di una decisione amministrativa o giudiziaria, un aumento del 6,5% rispetto al 2015. Come negli anni precedenti, il numero delle decisioni di ritorno è stato molto più alto del numero totale dei rimpatri effettivi, vale a dire 176.223[91]. Le ragioni principali riguardano: problemi pratici nell'identificazione, ottenimento della documentazione necessaria da parte delle autorità dei Paesi terzi, i soggetti ai quali è stata notificata la decisone non si rendono reperibili e quindi restano illegalmente sul territorio dell'Unione europea. Inoltre, alcuni Stati membri hanno riferito che, nel corso del tempo, diverse decisioni di rimpatrio sono state rilasciate agli stessi individui precedentemente interessati dal provvedimento. Infine, dei rimpatri effettivi, il 52% riguardai rimpatri su base volontaria e il 45% i rimpatri forzati, mentre per il resto la modalità non è stata specificata[92].

Il rafforzamento della cooperazione con i Paesi ritenuti strategici, all'interno del nuovo quadro di partenariato, è strettamente legato al nuovo Piano d'azione sul rimpatrio. Le 36 azioni, adottate nel 2015, non hanno apportato significativi miglioramenti al sistema di rimpatrio; l'impatto globale sul bilancio dei rimpatri in tutta l'UE è rimasto limitato, a riprova, riferisce la Commissione nel nuovo Piano[93], che è necessaria un'azione più inci-

90 Frontex, *Risk Analysis for 2017*, febbraio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

91 Ibidem

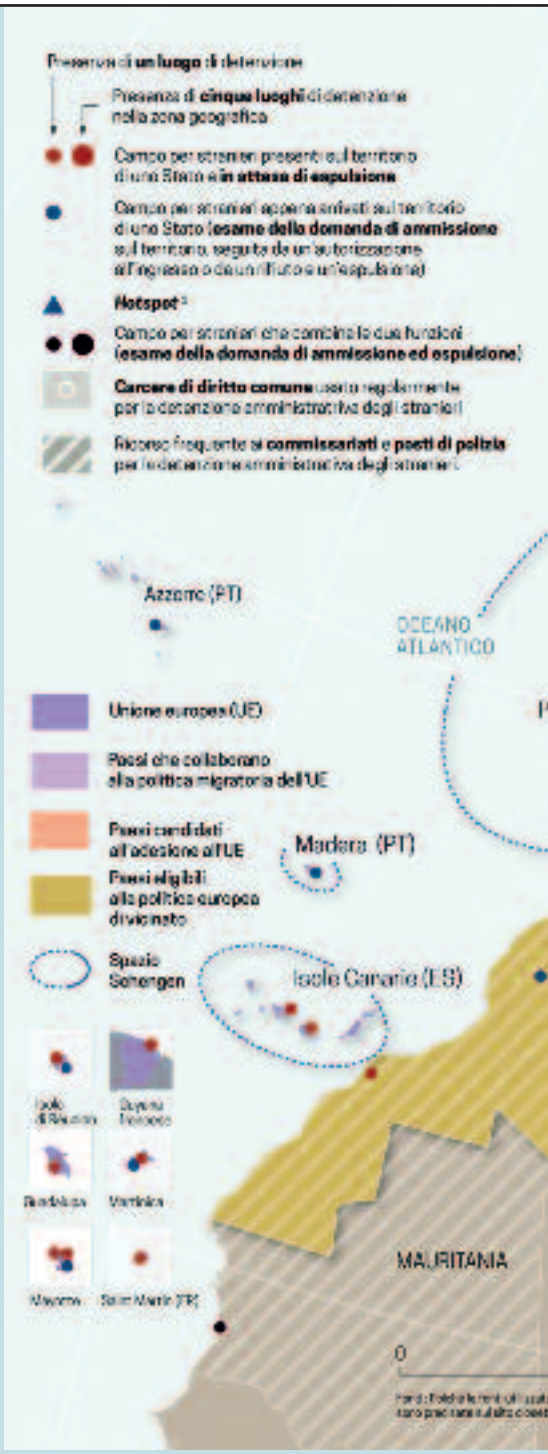
92 Ibidem

93 COM (2017) 200 final, *On a more effective return policy in the european union - A renewed Action plan*, 2 marzo 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_

Figura 2. 27

Centri di identificazione in Europa e Nord Africa. Ottobre 2016.

Fonte: Migreurop (2017)

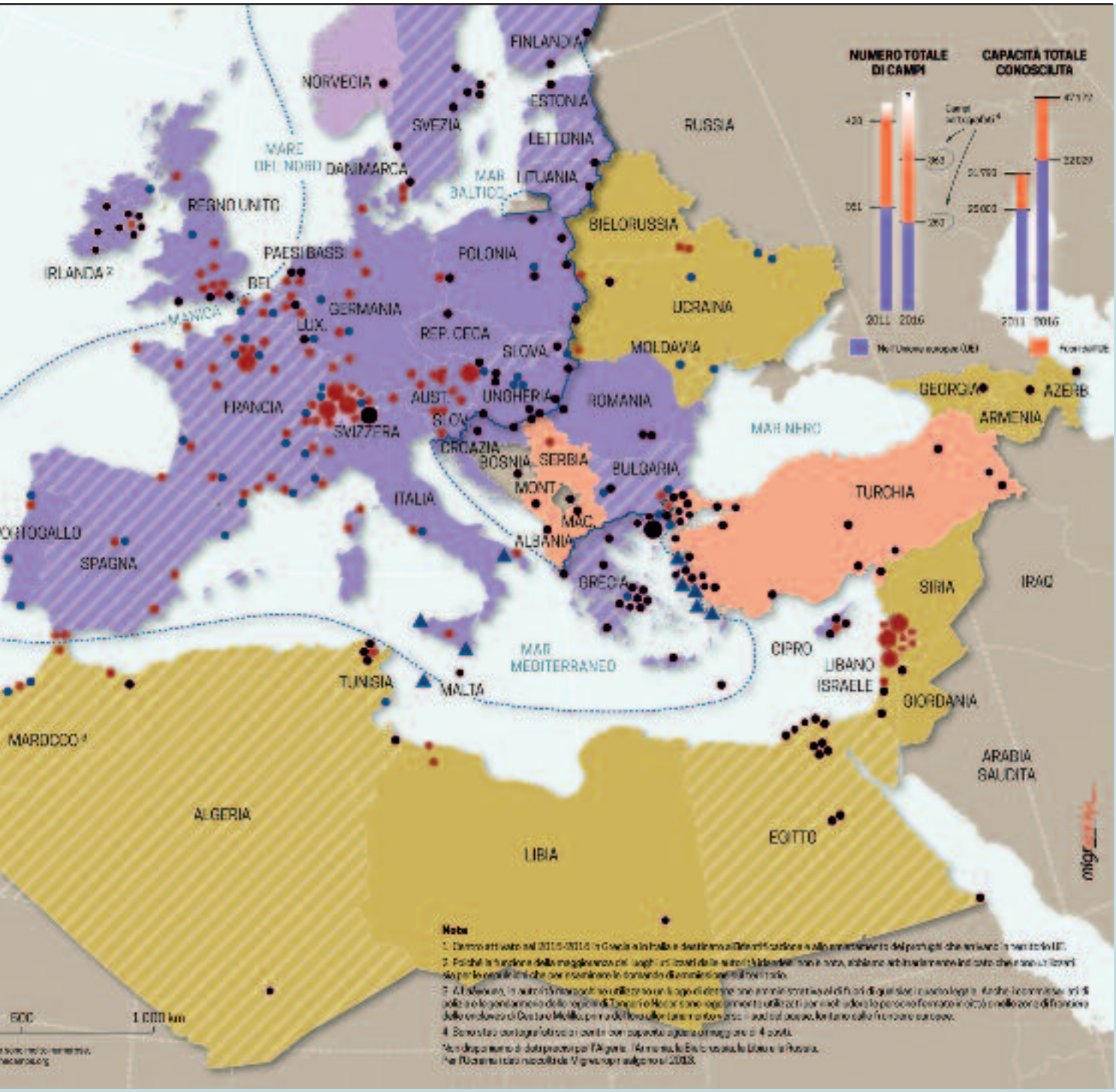


siva per produrre risultati tangibili in materia di rimpatrio degli immigrati regolari. Dall'adozione del Piano d'azione nel 2015, le sfide che la politica di rimpatrio dell'UE dovrà affrontare sono ulteriormente aumentate e questo aspetto della politica migratoria, all'interno del dibattito pubblico e politico, ha assunto un'importanza centrale. Non a caso, le azioni proposte dalla Commissione – seguite da buona parte deli Stati membri – si sono concentrare quasi totalmente in questa materia.

Nello specifico, la Commissione raccomanda agli Stati membri di:

- **migliorare il coordinamento tra tutti i servizi e le autorità coinvolte nel processo di rimpatrio** in ciascuno Stato membro entro giugno 2017 al fine di garantire la disponibilità di tutte le conoscenze e competenze necessarie per rimpatri efficaci, nel rispetto dei diritti delle persone da rimpatriare;
- eliminare le inefficienze mediante la riduzione dei termini per i ricorsi, **l'emissione sistematica di decisioni di rimpatrio** senza data di scadenza e **la combinazione delle decisioni** sulla fine del soggiorno regolare con l'emissione della decisione di rimpatrio per non duplicare il lavoro;
- **combattere gli abusi del sistema**, sfruttando la possibilità di valutare le domande di asilo con procedure accelerate o, se ritenute opportune, con procedure di frontiera quando si sospetta che tali domande siano presentate solo per ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
- **impedire la fuga** trattenendo le persone che lasciano intendere di non voler ottemperare alla decisione di rimpatrio che li riguarda, per esempio rifiutandosi di collaborare nel processo di identificazione o opponendosi in modo violento o fraudolento ad un'operazione di rimpatrio;
- **accrescere l'efficacia delle procedure e delle decisioni di rimpatrio** autorizzando la partenza volontaria solo se necessario e se l'interessato ne fa richiesta e concedendo il tempo più breve possibile per la partenza volontaria, tenendo conto delle circostanze individuali;
- istituire **programmi di rimpatrio volontario assistito** che siano operativi entro il 1° giugno 2017 e garantire l'adeguata divulgazione delle informazioni sul rimpatrio volontario e sui programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione;
- **aumentare il sostegno finanziario agli Stati membri** con 200 milioni di euro nel 2017 destinati alle attività nazionali in materia di rimpatrio, nonché a specifiche attività comuni europee di rimpatrio e reintegrazione;
- **migliorare lo scambio di informazioni per eseguire i rimpatri**, raccogliendo informazioni in tempo reale a livello nazionale e condividendole tramite l'applicazione di gestione integrata dei rimpatri, nonché accelerando i lavori di adozione delle proposte di riforma del sistema d'informazione Schengen e di Eurodac e di istituzione di un sistema di ingressi/uscite dell'UE (EES) e di un sistema europeo di informazione per i viaggi (ETIAS);
- scambiare le migliori pratiche per **garantire programmi di reintegrazione uniformi** e coerenti in tutti gli Stati membri al fine di evitare che i paesi di origine favoriscano i rimpatri dai paesi che offrono aiuti per la reintegrazione più consistenti o che i migranti irregolari vadano alla ricerca del rimpatrio volontario assistito più vantaggioso;
- offrire pieno sostegno agli Stati membri tramite l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, che dovrà potenziare l'assistenza pre-rimpatrio, aumentare il personale della sua unità di sostegno ai rimpatri e istituire entro giugno un **meccanismo di voli commerciali** per finanziare i rimpatri, nonché intensificare entro ottobre la formazione delle autorità dei paesi terzi in materia di rimpatrio;
- superare le difficoltà della riammissione adoperandosi per concludere rapidamente i negoziati relativi agli **accordi di riammissione** con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e cercando di

the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf



coinvolgere il Marocco e l'Algeria;

- nell'ambito del quadro di partenariato utilizzare l'influenza collettiva in maniera coordinata ed efficace mediante **approcci su misura con i Paesi terzi** per una gestione congiunta della migrazione e per migliorare ulteriormente la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

L'aumento dei flussi migratori ha portato l'Unione europea e gli Stati contigui a rafforzare i loro sistemi di detenzione: dal 2011 al 2016 la capienza totale dei centri censiti è passata da 32.000 a 47.000 posti. In particolare, come rilevato da **Migreurop**[94], il numero dei centri continua a crescere nei paesi africani o dei Balcani, ai quali l'UE subappalta la gestione dei migranti.

Tuttavia, si legge nel rapporto, coloro che operano all'interno di questi luoghi fanno capo ad agenzie e amministrazioni dai contorni poco chiari.

94 http://www.migreurop.org/IMG/pdf/detenzione-dei-migranti-small.pdf

2.2.2 Respingimenti alle frontiere

Tra le politiche comuni, i Paesi membri hanno anche un coordinamento per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea e la gestione dei cittadini non-UE trovati all'interno dei propri confini: all'interno di questi due princìpi sono state stabilite la *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU* (FRONTEX[95]) e il Regolamento UE 2016/399 del 9 marzo 2016[96] che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Dobbiamo in questo ricordare che le frontiere esterne dei Paesi non Schengen dell'Unione europea corrispondono a quelle internazionali del Paese membro (come nel caso del Regno Unito).

Dalla serie storica 2008-2016 dei respingimenti alle frontiere esterne e delle domande di protezione internazionale possiamo notare come dal 2008, in parallelo alla crescita costante delle domande di protezione internazionale, siano diminuiti i respingimenti alle frontiere esterne (terrestri, marine ed aree) dell'Unione. Solo negli ultimi due anni, a seguito delle forti ondate migratorie, i respingimenti sono tornati lievemente ad aumentare, pur mantenendosi sotto le 400mila unità: +3,9% nel 2015 rispetto al 2014, e più 30,4% nel 2016 rispetto al 2015.
Il maggior numero di respingimenti nel 2016 sono avvenuti alle frontiere spagnole di Ceuta e Melilla (exclave spagnole in Marocco), per un totale di 192.135 respingimenti pari al 49,5% di tutti i respingimenti avvenuti alle frontiere europee. Segue la Francia, con 63.390 (16,3%), Polonia (34.485), Grecia (18.145) e Regno Unito (14.480): questi primi 5 Paesi rappresentano più dell'83% dei respingimenti avvenuti alle frontiere esterne dell'Unione nel 2016.

95 http://frontex.europa.eu/ (ultima consultazione 02 settembre2017).

96 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN (ultima consultazione 02 settembre2017).

Figura 2.28

Respingimenti e domande di protezione internazionale in UE. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

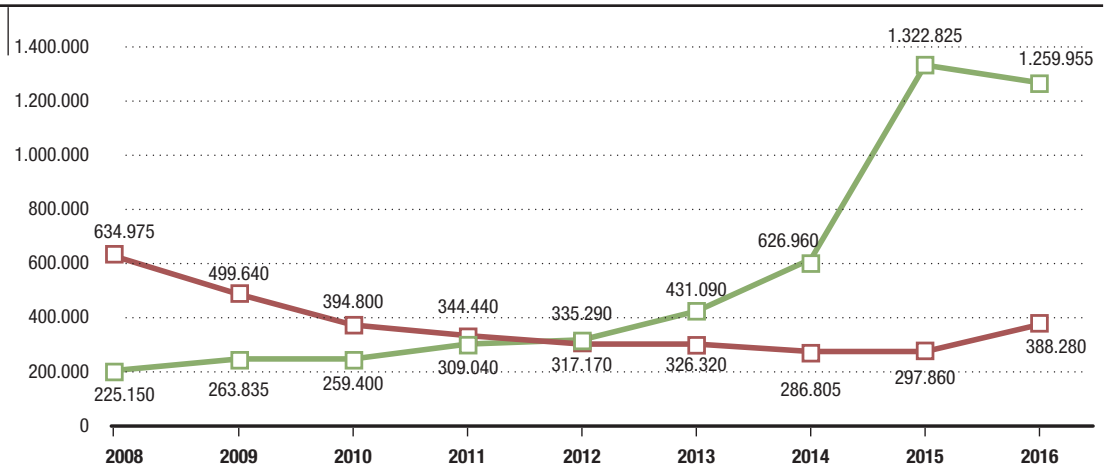
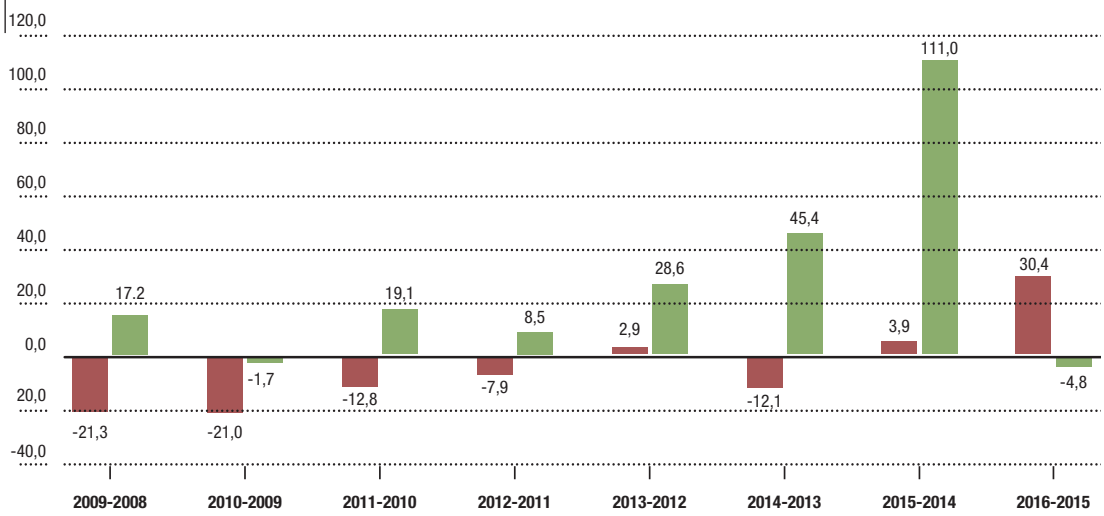


Figura 2.29

Variazione annuale dei respingimenti e domande di protezione internazionale in UE. Anni 2009-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



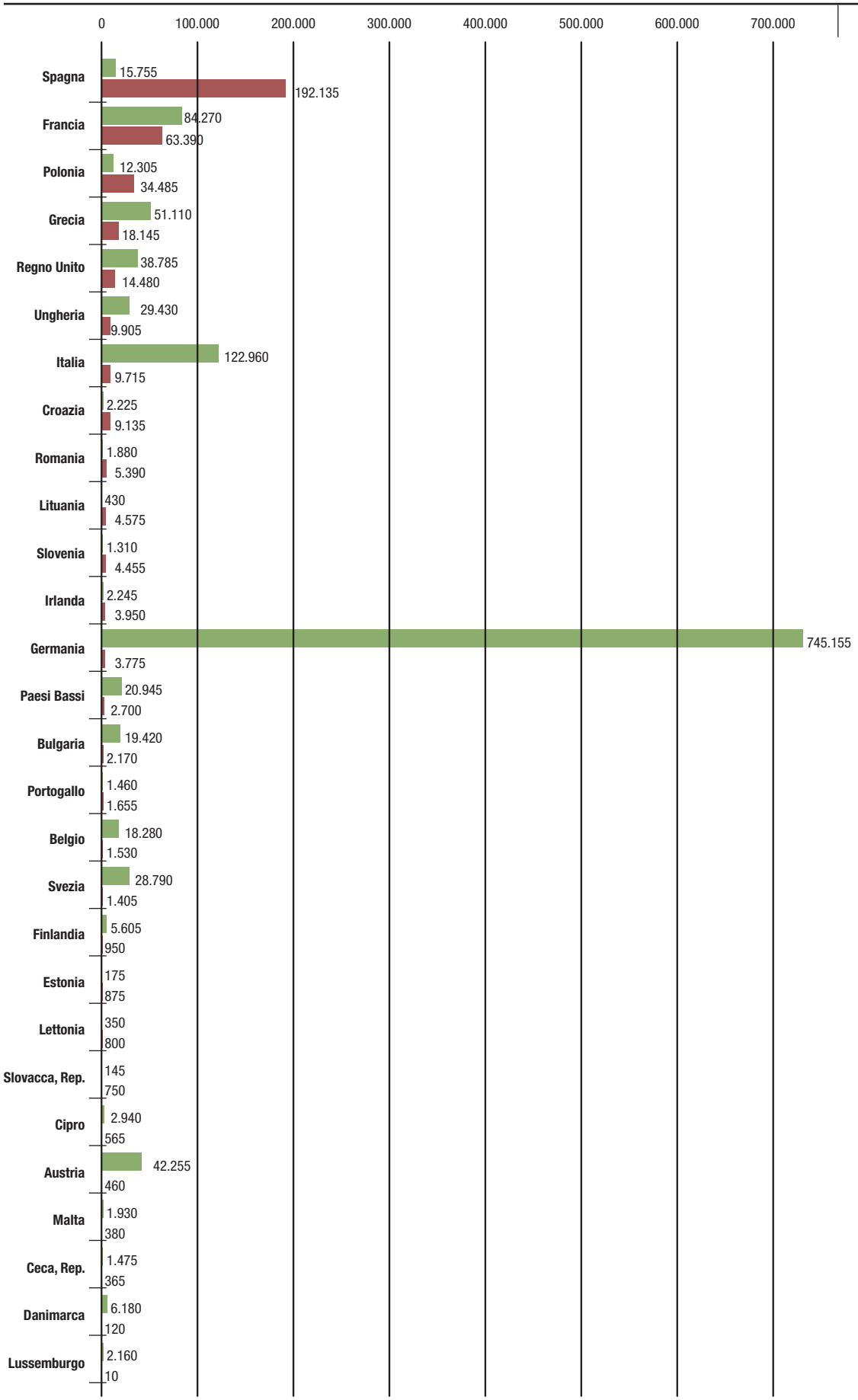


Figura 2.30

Respingimenti e domande di protezione internazionale in UE, per Paese UE. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Respingimenti
Domande

2.2.3 L'azione dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale

La principale rotta per coloro che arrivano in Europa è quella del Mediterraneo centrale. Oltre 181.000 migranti, la maggior parte dei quali ha raggiunto l'Italia, di cui circa il 90% parte dalle coste della Libia[97]. Nel tentativo di raggiungere l'Europa, secondo i dati dell'OIM, hanno perso la vita 4.576 migranti nelle acque del Mediterraneo centrale[98]. Sulla base di questi numeri, il 25 gennaio 2017 la Commissione e l'Alto Rappresentante per la politica estera e la difesa, hanno proposto, in una comunicazione congiunta, alcune azioni volte a salvare vite lungo la rotta del Mediterraneo centrale, riducendo gli arrivi, tenendo conto delle relazioni con i principali paesi terzi coinvolti, in particolare la Libia, nonché Tunisia, Egitto e Algeria[99]. Tra gli obiettivi indicati:

- **ridurre il numero di traversate e salvare vite rafforzando il sostegno esistente alla guardia costiera e alla marina libiche**, anche attraverso l'operazione Sophia dell'EUNAVFOR nonché l'ampliamento delle attività di formazione grazie a un finanziamento supplementare immediato di 1 milione di euro alla rete *Seahorse per il Mediterraneo* e una sovvenzione di 2,2 milioni di euro nell'ambito del programma di sviluppo e protezione regionale nell'Africa settentrionale e l'istituzione di un centro di coordinamento del salvataggio marittimo;
- **intensificare la lotta contro gli scafisti e i trafficanti** garantendo che la rete Seahorse sia operativa entro la primavera del 2017, per rafforzare le autorità costiere dei paesi del Nord Africa e consentire una migliore cooperazione operativa fra loro;
- proteggere i migranti, incrementare il reinsediamento e promuovere il ritorno volontario assistito mediante il sostegno all'UNHCR nel suo lavoro con le autorità libiche per affrontare la situazione di quanti necessitino protezione internazionale e il sostegno all'OIM per migliorare la situazione dei migranti in Libia ed espandere il suo programma di ritorno volontario assistito dalla Libia verso i Paesi di origine:
- **gestire i flussi migratori attraverso le frontiere meridionali della Libia** con il dispiegamento dell'intera gamma di missioni e progetti dell'UE a sostegno delle autorità libiche nella gestione delle frontiere e nella protezione dei migranti, promuovere il dialogo fra la Libia e i paesi limitrofi e sfruttando lo slancio offerto dai risultati con il Niger nell'ambito del quadro di partenariato;
- rafforzare il dialogo e la cooperazione operativa con i partner nell'Africa settentrionale sulla gestione della migrazione;
- **aumentare il finanziamento del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa** mobilizzando 200 milioni di euro per progetti nel 2017 intesi a sostenere azioni quali la formazione e l'equipaggiamento della guardia costiera libica, migliorare le condizioni per i migranti e intensificare i ritorni volontari assistiti.

La dichiarazione di Malta, adottata il 3 febbraio dal Consiglio europeo[100], ha confermato gli obiettivi da realizzare e le azioni da intraprendere lungo la rotta del Mediterraneo centrale proposti in precedenza dalla Commissione. Nelle conclusioni del Consiglio sono state individuate una serie di priorità da affrontare attraverso la mobilitazione di 200 milioni nell'ambito dei programmi nella regione del Nord Africa, con un focus prioritario sui progetti legati alla migrazione in Libia. Le azioni chiave prevedono:

- formazione, equipaggiamento e supporto per la guardia costiera nazionale libica e altre agenzie pertinenti;
- smantellare il modello di attività dei trafficanti attraverso un'azione operativa rafforzata, nel quadro di un approccio integrato che coinvolga la Libia, altri Paesi situati lungo la rotta e i pertinenti partner internazionali, gli Stati membri impegnati, le missioni e le operazioni PSDC, Europol e la guardia di frontiera e costiera europea;
- il sostegno, se possibile, allo sviluppo delle comunità locali in Libia, in particolare nelle zone costiere e presso le frontiere terrestri libiche lungo le rotte migratorie;
- approfondimento del dialogo e della cooperazione sulla migrazione con tutti i Paesi confinanti con la Libia, inclusa una migliore cooperazione operativa con gli Stati membri e la guardia di frontiera e costiera europea per quanto riguarda la prevenzione delle partenze e la gestione dei rimpatri;
- aiuti per la riduzione delle pressioni alle frontiere terrestri della Libia, collaborando con le autorità libiche e con tutti i vicini della Libia, anche sostenendo progetti che rafforzino la loro capacità di gestione delle frontiere.

97 http://www.libertacivili immigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf

98 IOM, *Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016; Deaths at Sea: 5,079*, Press release, 1 giugno 2017 https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079

99 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5684-2017-INIT/it/pdf

100 Consiglio europeo, Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, 3 febbraio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/

Focus / Paese

Libia Sei anni dopo

Popolazione	13.000.000 abitanti	Fonte: UNDP
Superficie	1.284.000 km²	Fonte: FAO AQUASTAT, 2012
Aspettativa di vita alla nascita	50 anni	Fonte: UNDP
Mortalità infantile	90 ogni 1.000 bambini nati vivi	Fonte: UNDP 2016
Rifugiati ospitati e sfollati interni	554.248 alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

«Il conflitto e l'instabilità hanno ostacolato il controllo dei confini e creato una situazione in cui le reti di traffico possono prosperare… Il collasso del sistema giudiziario e una dilagante impunità hanno portato numerosi gruppi armati, *gang* criminali e singoli personaggi a contribuire allo sfruttamento e all'abuso di rifugiati e migranti. Questi in Libia spesso subiscono innumerevoli violazioni dei loro diritti, fra cui detenzione arbitraria, tortura e altri maltrattamenti, assassinii, sfruttamento sessuale…». La sintesi è estrema, ma queste righe tratte da uno studio commissionato dall'UNHCR a due agenzie indipendenti (*Mixed migration trends in Libya: changing dynamics and protection challenges*, luglio 2017) descrivono purtroppo molto bene la Libia dell'eterna "transizione".

"Liberata" ma nel caos

Nell'ottobre 2011 crollava il regime di Muhammar Gheddafi, ucciso al termine della guerra civile iniziata a febbraio e poi diventata internazionale dopo che il Consiglio di sicurezza dell'ONU, a marzo, aveva autorizzato i decisivi raid aerei della NATO. Sei anni dopo la Libia "liberata" non ha ancora un governo unitario. In una selva di poteri e sottopoteri politici, militari e "tribali" spicca la rivalità fra due *leader* a sovranità limitata: da una parte Fayez al-Sarraj, presidente a Tripoli del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale nato dall'accordo di pace mediato dall'ONU nel '15, dall'altra il generale Khalifa Haftar, capo dell'Esercito nazionale di Libia, uomo forte del "governo" della Camera dei rappresentanti con sede a Tobruk. Permane la minaccia di gruppi armati dell'ISIS, malgrado siano stati scacciati da Sirte e da Bengasi.
Sul piano internazionale il quadro è complicato dagli appoggi e dagli interessi incrociati di Italia e Francia, dell'Unione Europea, della Russia e dell'Egitto.
Il bilancio economico-sociale della "transizione" è disastroso. Il declino delle esportazioni di greggio (che tradizionalmente fanno da sole il 70% del PIL del Paese) da 61 miliardi di dollari nel 2012 a poco più di otto nel '15 ha fatto crollare le entrate statali, «devastando i servizi pubblici, in particolare il sistema sanitario e quello scolastico. La fornitura sempre più irregolare di energia elettrica, l'inflazione elevata e la penuria di generi alimentari sono fenomeni comuni» (UNDP).
Rimane disastroso, del resto, pure il bilancio umanitario: a 2017 inoltrato l'UNHCR stimava in Libia, divenuta nel 2016 il principale Paese di transito di migranti e rifugiati diretti in Europa, la presenza di un milione e 300 mila persone (un quinto della popolazione nazionale) bisognose di urgente assistenza umanitaria tra sfollati interni, migranti, rifugiati, richiedenti asilo e comunità ospitanti. Almeno fino al 2016 la popolazione "di competenza" dell'UNHCR non ha fatto che crescere; questo il punto al settembre '17: 226 mila sfollati interni (ma anche altri 267 mila rientrati solo da gennaio) e 43 mila fra rifugiati e richiedenti asilo registrati in un Paese che non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra; inoltre con il supporto di fondi UE l'OIM ha assistito circa 7.500 rimpatri volontari dalla Libia verso altri Paesi africani (gennaio-settembre 2017, fonte Commissione UE; erano stati 2.800 in tutto il '16).
Ma le capitali europee e Bruxelles puntano gli occhi soprattutto sui movimenti e i traffici di persone lungo i remoti (e labili) confini meridionali come sulle spiagge e le acque del Mediterraneo.

"Centri" per migranti?

La "nuova cooperazione" dell'UE con un altro Paese chiave per il transito di migranti, il confinante Niger, sembra aver ottenuto una notevole diminuzione delle partenze verso la Libia.
Quanto all'Italia, sempre questo 2017 registra gli accordi e gli incontri del Viminale con le "tribù del Sud", con 14 municipalità libiche e quelli della "cabina di regia" del ministro Minniti con gli omologhi di Libia, Ciad, Mali e Niger. La cooperazione di Roma con il governo di al-Sarraj (che poggia sul controverso *Memorandum* del 2 febbraio) e un discusso "Codice per le ONG" sui salvataggi in mare hanno prodotto durante l'estate un forte calo del numero di migranti e rifugiati soccorsi e

Focus / Paese

Libia
Sei anni dopo

sbarcati nella Penisola (-20% il bilancio del periodo gennaio-settembre 2017 rispetto allo stesso periodo del 2016), mentre sarebbero 15 mila quelli intercettati e riportati indietro dalla Guardia costiera libica (dati ministero dell'Interno).
Questi risultati hanno riscosso il plauso europeo. Salvo eccezioni, UE e Stati membri non hanno fatto il minimo cenno alle gravi denunce (raccolte anche in relazioni ONU) di abusi, violenze e collusioni con i trafficanti di esseri umani che pesano su settori della Guardia costiera, né ai centri di detenzione per migranti in Libia.
La situazione di questi ultimi è nota da anni. Quelli "governativi" sono 29, cui va aggiunto un numero incerto di centri gestiti dalle milizie. Le migliaia di persone che vi sono stipate (6.000 secondo l'UNHCR) subiscono umiliazioni, taglieggiamenti e violenze denunciati fra gli altri dall'UNSMIL, la Missione di supporto dell'ONU in Libia. Al culmine dell'estate 2017 è arrivata anche una dura presa di posizione dell'UNHCR: «Non ci sono campi o "centri per i migranti" in Libia, ma solo prigioni, alcune controllate dalle autorità, altre da milizie e trafficanti, e vi sussistono condizioni orribili» (Vincent Cochetel, inviato speciale UNHCR per il Mediterraneo centrale, all'agenzia *ANSA*).
Solo alla fine di agosto, a Parigi, il vertice quadrilaterale di Francia, Germania, Spagna e Italia ha promesso un generico «maggior sostegno» a UNHCR e OIM per creare nel Paese «un'infrastruttura umanitaria» in collaborazione con il governo di al-Sarraj. E solo a settembre la "questione diritti umani" dei migranti detenuti in Libia sembra essere divenuta «cruciale» e un «assillo» nelle dichiarazioni del governo italiano, che ha annunciato un bando della Cooperazione aperto alle ONG per l'assistenza nei centri.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

La cooperazione con la Libia

Il sostegno alla gestione dei flussi migratori e la lotta ai trafficanti di esseri umani, la formazione della guardia costiera e della Marina, nonché la promozione del dialogo tra la Libia e i suoi vicini meridionali in merito alla gestione delle frontiere comuni: sono gli elementi che compongono il quadro entro il quale si sviluppa la cooperazione tra l'UE e il principale Paese di partenza dei migranti che, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, arrivano in Europa. L'Unione europea, in tal senso, fornisce un sostegno mirato alla Libia attraverso le missioni e le operazioni nel quadro della politica comune di sicurezza e di difesa (CSDP), tra le quali: EUNAVFOR MED Operazione Sophia, EUBAM Libia e EU Liason and Planning Cell (EULPC).
EUNAVFOR MED operazione Sophia, avviata nel giugno 2015, nell'ottobre dello stesso anno l'operazione è entrata nella sua fase attiva, con lo scopo di individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni usate o sospettate di essere usate per la tratta o il traffico di migranti. Dal mese di giugno 2016, l'operazione prevede anche attività di sostegno, attraverso la condivisione di informazioni al fine di contrastare il traffico di esseri umani, e formazione alla Marina e alla guardia costiera libica. Da allora l'operazione ha formato 136 membri del personale della guardia costiera e della marina libiche. Il Consiglio dell'Unione europea, inoltre, il 25 luglio 2017[101], ha prorogato fino al 31 dicembre 2018 il mandato di EUNAVFOR MED operazione Sophia; modificando, in tal senso, anche i contenuti del mandato, allo scopo di istituire un meccanismo di controllo del personale in formazione per assicurare l'efficienza a lungo termine della formazione della guardia costiera libica; svolgere nuove attività di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU; migliorare le possibilità per lo scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani con le agen-

101 Consiglio europeo, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA: mandato prorogato fino al 31 dicembre 2018*, Comunicato stampa, 25 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/25-eu-navformed-sophia-mandate-extended/

zie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL. Il Consiglio, poi, ha compiuto un passo importante nella lotta contro i trafficanti, consentendo agli Stati membri di impedire l'esportazione o la fornitura alla Libia di imbarcazioni gonfiabili e di motori fuoribordo, laddove esistano fondati motivi per ritenere che siano destinati al traffico di migranti[102].

L'altra missione istituita dall'Unione europea, **EUBAM Libia,** lanciata nel maggio 2013 come missione per la gestione integrata delle frontiere in Libia, nel febbraio 2016 il mandato è stato modificato con lo scopo di assistere le autorità libiche e dialoga con loro in materia di gestione delle frontiere, applicazione della legge e giustizia penale, con particolare riguardo al sud della Libia. Il Consiglio ha inoltre prorogato la missione EUBAM Libia fino al 31 dicembre 2018[103]. La missione opererà per pianificare un'eventuale missione civile di sviluppo di capacità e assistenza nelle situazioni di crisi.

Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha adottato due programmi nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio in Libia: il primo, il 12 aprile 2017, con un budget di 90 milioni di euro[104]; il secondo, adottato il 28 luglio 2017, prevede 46 milioni di euro di budget[105] e intende intensificare le attività a sostegno delle guardie di frontiera e costiera libiche con lo scopo di migliorare la capacità di gestione delle frontiere del paese. Nel complesso, da gennaio 2017, sono stati impegnati per la Libia 136 milioni di euro.

Il primo programma è costituito da due componenti: (i) protezione e assistenza a tutti i bisognosi, con l'obiettivo di ampliare lo spazio di protezione in Libia, con particolare attenzione ai migranti e ai rifugiati - da attuare con la collaborazione dell'IOM, l'UNHCR e l'UNICEF; (ii) stabilizzazione, allo scopo di sostenere lo sviluppo socioeconomico e la governance locale, al fine di integrare meglio i migranti e stabilizzare le comunità ospitanti - da attuare con la collaborazione dell'UNDP, IOM e UNICEF. Le attività previste mirano a: ridurre il numero degli attraversamenti e salvare vite in mare; intensificare la lotta contro scafisti e trafficanti; sviluppare le comunità locali in Libia per migliorarne la situazione socioeconomica e rafforzarne la resilienza in quanto comunità di accoglienza; proteggere i migranti, intensificare i reinsediamenti e promuovere i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione; gestire i flussi di migranti attraverso la frontiera meridionale della Libia; intensificare la cooperazione con l'Egitto, la Tunisia e l'Algeria.

Il secondo programma sarà attuato dal Ministero dell'Interno italiano e cofinanziato dallo stesso Paese. Adottato a seguito del Piano d'azione della Commissione a sostegno dell'Italia, prevede: rafforzamento delle capacità operative delle guardie costiere libiche, attraverso il sostegno in termini di formazione, dotazioni di attrezzature (gommoni, apparecchiature di comunicazione, mezzi di salvataggio), riparazione e manutenzione della flotta esistente. Le attività rafforzeranno le capacità delle autorità libiche di effettuare operazioni di sorveglianza marittima e di soccorso in mare. Instaurazione delle strutture di base per creare nelle guardie costiere libiche la capacità di organizzare meglio le operazioni di controllo; condotta di studi di fattibilità per due strutture di controllo complete a Tripoli, nello specifico un centro nazionale di coordinamento inter-servizi, posto sotto l'autorità del Ministero dell'Interno, e un centro di coordinamento del soccorso in mare, posto sotto l'autorità del Ministero della Difesa; prestare assistenza alle autorità per la delimitazione e lo stabilimento di una Regione libica di ricerca e soccorso dotata di adeguate procedure operative standard; potenziamento della capacità operativa delle guardie di frontiera libiche lungo le frontiere meridionali più esposte agli attraversamenti illegali. L'azione si concentrerà sulla Libia sudoccidentale, in particolare sulla zona di frontiera circostante la capitale del distretto di Ghat nella regione del Fezzan.

102 Decisione (PESC) 2017/1338 del Consiglio, 17 luglio 2017 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1338&from=EN

103 Consiglio europeo, *Principali risultati del Consiglio "Affari esteri" sulla Libia*, 17 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/17-libya/

104 Commissione europea, *Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa adotta un programma di 90 milioni di EUR per la protezione dei migranti e una migliore gestione della migrazione in Libia*, Comunicato stampa, 12 aprile 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_it.htm

105 Commissione europea, *Adottato dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa un programma di 46 milioni di euro a sostegno della gestione integrata della migrazione e delle frontiere in Libia*, Comunicato stampa, 28 luglio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_it.htm

Piano d'azione per sostenere l'Italia e ridurre i flussi migratori

Il 4 luglio la Commissione ha presentato un Piano d'azione a sostegno dell'Italia[106], proponendo alcune misure volte a ridurre la pressione esercitata dagli arrivi sulle coste italiane e ad aumentare la solidarietà nella gestione del fenomeno migratorio da parte degli Stati membri dell'UE. In questo contesto, si sottolinea nel Piano d'azione, è fondamentale il coinvolgimento dei Paesi terzi nel Mediterraneo centrale, come ad esempio la Tunisia e l'Egitto. Inoltre, se da una parte alcune proposte sono rivolte agli Stati membri e all'UE nel suo complesso, dall'altra, sono presenti misure specifiche che, secondo la Commissione, l'Italia dovrebbe adottare e realizzare nel breve termine.

In particolare, le principali misure del piano d'azione rivolte all'UE e agli Stati membri, prevedono:

- **migliorare il coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.** L'Italia, in tal senso, dovrebbe elaborare, in consultazione con la Commissione e sulla base del dialogo con le ONG, un codice di condotta per le organizzazioni che effettuano attività di ricerca e soccorso; migliorare la cooperazione tra il centro di coordinamento dei soccorsi in mare (MRCC) italiano e quelli dei Paesi vicini che ne sono dotati o mettere a punto altri tipi di cooperazione operativa, per assicurare un intervento tempestivo ed efficace. Inoltre, i partner dell'Africa settentrionale, in particolare la Tunisia, l'Egitto e la Libia, dovrebbero essere incoraggiati a notificare formalmente le proprie aree di attività di ricerca e salvataggio e a creare un MRCC; in particolare, sottolinea la Commissione, la creazione di un MRCC pienamente operativo in Libia, consentirebbe al paese nordafricano di assumersi la responsabilità dell'organizzazione e del coordinamento di un numero sensibilmente più elevato di operazioni di ricerca e salvataggio rispetto ad oggi;
- **rafforzare le azioni per ridurre la pressione migratoria sulla Libia e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani**, attraverso lo scambio di informazioni tra le pertinenti missioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), la guardia di frontiera e costiera europea ed Europol. Il piano, inoltre, prevede che l'UE e gli Stati membri intensifichino l'impegno nei confronti del Niger e del Mali per prevenire i movimenti verso la Libia.

L'Italia, in particolare, dovrebbe:

- **realizzare progressi concreti nel rimpatrio dei migranti irregolari,** applicando procedure di rimpatrio accelerate; rilasciando immediatamente e contemporaneamente alla decisione in materia di asilo anche quella sul rimpatrio – per alcune categorie di richiedenti asilo respinti. Allo stesso tempo, la Commissione invita ad aumentare l'uso delle procedure di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione in collaborazione con l'OIM;
- **accelerare la piena attuazione della "cosiddetta" legge Minniti**[107]**,** attraverso l'aumento delle attuali capacità dei punti hot spot (i 1.600 posti attualmente presenti dovrebbero, per lo meno, essere raddoppiati). Nel Piano, poi, si fa riferimento alla possibilità di **aumentare considerevolmente la capacità di trattenimento**, per raggiungere almeno 3.000 posti. La Commissione invita l'Italia a prorogare, in linea con la precedente raccomandazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sui rimpatri, l'attuale durata massima del trattenimento facendo pieno uso del periodo consentito dalla legislazione dell'UE;
- **accelerare notevolmente l'esame delle domande, in primo grado e in fase di ricorso; un più ampio ricorso all'inammissibilità**, in particolare per dichiarare inammissibili le domande in base ai concetti di "primo Paese di asilo" e "Paese terzo sicuro", nonché alle procedure accelerate in particolare nei casi in cui il richiedente provenga da un "Paese di origine sicuro".

106 European Commission, *Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity*, 4 July 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf

107 Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale".

I momenti chiave

22 e 23 giugno si riunisce il Consiglio europeo[108]. Il Consiglio, nelle sue conclusioni, ha confermato l'impegno nel proseguire con il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e di transito al fine di contenere la pressione migratoria alle frontiere terrestri della Libia. Sottolineando, la necessità di concludere accordi di riammissione efficaci e intese con i Paesi terzi, facendo ricorso a tutti i mezzi possibili, compreso un riesame della politica in materia di visti nei confronti dei paesi terzi.

30 giugno, il Ministro dell'Interno italiano, ha inviato una lettera[109] al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Interno dell'Estonia, attualmente alla guida del semestre di presidenza, e al commissario per la Migrazione, Dimitris Avramopoulos, nella quale faceva presente che presto la situazione in Italia non sarebbe più stata sostenibile, avanzando l'ipotesi di chiudere i porti alle navi che trasportano migranti e non battono bandiera italiana.

2 luglio a Parigi si è tenuto un incontro al quale hanno preso parte i ministri dell'Interno di Francia, Germania e Italia, insieme al commissario europeo per la Migrazione[110], sulle misure da adottate per gestire il flusso migratorio lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Nella dichiarazione congiunta, si indicano alcune azioni da intraprendere nel breve termine, tra cui: lavorare ad un codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso; rafforzare il sostegno alla guardia costiera libica; esplorare possibili misure volte a rafforzare il controllo della frontiera meridionale della Libia.

31 luglio, il Ministero dell'Interno italiano presenta il codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti nel Mediterraneo[111]. Il codice, tuttavia, non viene firmato da alcune organizzazioni, tra cui Medici senza frontiere (Msf) e Sos Méditerranée. Msf dichiara di non poter accettare la presenza di agenti di polizia armati su sulle navi che soccorrono i migranti in mare, né il divieto dei trasbordi dalle proprie imbarcazioni ad altre navi[112].

11 agosto il Ministero dell'Interno accoglie alcune modifiche proposte dalle ONG[113]. Il nuovo testo, firmato da Sos Méditerranée (oltre a MOAS, Save the children, Sea Eye, Proactive Open Arms), non è legalmente vincolante e prevalgono le regolamentazioni e le leggi nazionali e internazionali. "Nel caso in cui ufficiali di polizia siano ricevuti a bordo della nave di ricerca e soccorso, non interferiranno con la missione umanitaria di salvare e proteggere vite"[114]. Quanto ai trasbordi di migranti da una nave all'altra, "il codice non li limita se sono coordinati dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo (Mrcc) di Roma"[115].

12 agosto, la Libia estende alle acque internazionali la nuova zona di ricerca e soccorso (Sar) e proibisce l'ingresso alle navi delle ONG[116]. Tuttavia, prima di rendere ufficiale una zona Sar, è necessaria l'approvazione dell'Organizzazione marittima internazionale. Inoltre l'Mrcc segnala un rischio di sicurezza dovuto alle minacce della guardia costiera libica.

13 agosto Msf e Save the children, e altre organizzazioni, sospendono temporaneamente l'attività di ricerca e soccorso[117] dei migranti davanti alla Libia a causa delle incerte condizioni di sicurezza.

108 Conclusioni del Consiglio europeo, 22 e 23 giugno 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/

109 http://www.lastampa.it/2017/06/29/italia/politica/migranti-litalia-allue-chiudiamo-i-porti-aUIbBtEnOtschpoFGo4lVI/pagina.html

110 http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1876_en.htm

111 http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf

112 http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/codice-di-condotta-perch%C3%A9-msf-non-ha-firmato

113 http://sosmediterranee.org/sos-mediterranee-firma-versione-aggiornata-del-codice-di-condotta-durante-lincontro-di-roma/?lang=it

114 Ibidem

115 Ibidem

116 http://www.repubblica.it/cronaca/2017/08/11/news/tripoli_istituisce_una_zona_di_soccorso_le_ong_si_allontanano_dalla_costa_libica-172856906/

117 http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-Sea-Eye-e-Save-the-Children-come-Msf-Sospendiamo-le-nostre-missioni-2c4a602d-99c8-4952-970b-5d6c7091dedc.html

2.3 La protezione dei minori

La Commissione europea, attraverso una comunicazione diffusa il 12 aprile 2017[118], prova a fornire nuovi strumenti relativi alla protezione dei minori migranti. In primo luogo, nel testo, si sottolinea il valore strategico del nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi; in tal senso l'UE si è impegnata ad affrontare le cause profonde delle migrazioni, rendendo più mirati gli aiuti allo sviluppo. La Commissione, inoltre, riferisce di azioni in corso relative al sostegno allo sviluppo di meccanismi di protezione dei minori nei Paesi partner, allo scopo di approntare un ambiente sicuro lungo le rotte migratorie.

Il progetto *"Better Migration Management"*[119], ad esempio, con un budget di 46 milioni di euro, è volto a migliorare la gestione della migrazione a livello regionale nel Corno d'Africa offrendo una protezione specializzata ai minori non accompagnati e ai minori separati vittime delle reti della tratta e del traffico di essere umani.

La Commissione, all'interno della comunicazione, ha individuato alcuni settori prioritari:

- **rapida identificazione e protezione sin dall'arrivo.** Al loro arrivo, i minori migranti dovrebbero essere sempre identificati e registrati come minori, usando sempre una serie di dati uniformi in tutta l'UE (indicando, ad esempio, se il minore è non accompagnato, separato, o se viaggia con la famiglia, precisando la cittadinanza/apolidia, l'età, il sesso etc.). Per il rilevamento delle impronte digitali e dei dati biometrici dovrebbero essere applicati metodi adatti ai minori e che tengano conto della specificità di genere. In particolare, poi, si dovrebbe tener conto delle esigenze di protezione particolari, comprese quelle sanitarie: valutate, in questi casi, in maniera sistematica e individuale;
- **individuazione di persone responsabili della protezione dei minori.** Fin dalle prime fasi dell'identificazione e della registrazione dovrebbe essere presente una persona responsabile della protezione dei minori. La Commissione, poi, sottolinea, dove necessa-

118 European Commision, *The protection of children in migration*, 12 aprile 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf

119 http://ec.europa.eu/europeaid/better-migration-management-description-action_en

UNHCR/SHABIA MANTOO

rio, l'invio di esperti da parte delle agenzie UE presso gli Stati membri che operano in prima linea. Negli hotspot, scrive la Commissione, e in generale nei punti di crisi, vi è un bisogno urgente di integrare la protezione dei minori nominando un incaricato, il quale funga da punto di contatto per tutte le questioni ad essi responsabile, indipendentemente dal fatto che questi siano o meno richiedenti protezione internazionale;

- **minori migranti scomparsi: attuare sistema di monitoraggio.** I dirigenti dei centri di accoglienza, così come gli altri operatori responsabili della cura del minore, dovrebbero riferire alla polizia tutti i casi di scomparsa. La proposta di riforma del SIS prevede, in tal senso, di aggiungere nel sistema una classificazione alla segnalazione sul minore scomparso, indicando – nel caso risultassero note - le circostanze della scomparsa e precisando lo status del minore: non accompagnato e/o vittima di tratta. Si prevede, poi, di abbassare da 14 a 6 anni l'età consentita per il rilevamento delle impronte digitali e delle immagini facciali, così da facilitare il rintracciamento dei minori scomparsi. Tutti i casi di minori stranieri non accompagnati scomparsi dovrebbero essere registrati dalla polizia, che dovrebbe introdurre una segnalazione nel sistema d'informazione Schengen (SIS), operando in collegamento con l'Ufficio SIRENE nazionale;
- **offrire un'adeguata accoglienza.** Dopo aver rilevato i problemi diffusi nelle strutture di accoglienza (gli operatori non sempre formati o qualificati, inadeguatezza delle valutazioni delle necessità individuali, etc.) la Commissione, al fine di garantire un'adeguata accoglienza, riferisce che darà priorità e, dunque, incoraggia gli Stati a: un accesso sicuro e rapido all'istruzione formale e non formale; un accesso tempestivo alle cure sanitarie, incluse quelle preventive; a un sostegno psico-sociale adeguato alle esigenze individuali dei minori; a informare i minori sui loro diritti, sulle procedure e sui servizi disponibili per la loro protezione; utilizzando metodi di informazione che rispondano alle loro esigenze.

Riguardo alla creazione di **meccanismi di monitoraggio efficaci**, al fine del corretto funzionamento dei centri di accoglienza, nel corso di quest'anno l'EASO elaborerà specifici orientamenti sulle norme operative e sugli indicatori riguardanti le condizioni materiali di accoglienza dei minori non accompagnati. Inoltre, la Commissione evidenzia l'importanza di garantire la disponibilità e l'accessibilità di una serie di alternative al **trattenimento amministra-**

tivo. Infatti, a causa della carenza di strutture di accoglienza adatte, i minori vengono sistemati in strutture chiuse. Al riguardo, riferisce la Commissione che si dovrebbe ricorrere a tale misura esclusivamente in circostanze eccezionali, per il più breve tempo possibile e mai in un istituto penitenziario.

Rafforzare il ruolo dei tutori. La Commissione sottolinea il ruolo fondamentale svolto dai tutori. In tal senso, essi possono contribuire, attraverso il loro lavoro, a instaurare un rapporto di fiducia col minore e a garantirne il benessere, accompagnandolo nel percorso verso l'età adulta. Tuttavia, in alcuni Stati membri attualmente vi sono alcune significative carenze nel funzionamento dei sistemi di tutela, in particolare è possibile riscontrare una rapida designazione dei tutori e un basso livello di qualifica dei tutori individuati. In tale contesto è necessario, poi, designare un numero sufficiente di tutori e attuare, con le autorità responsabili, un meccanismo che consenta lo scambio di buone prassi e orientamenti. Nel corso di quest'anno, infatti, verrà istituita una rete europea per la tutela[120].

L'integrazione precoce dei minori. La Commissione promuove la cooperazione fra gli Stati membri in questo settore, facilitando lo scambio di buone prassi e sostenendo finanziariamente progetti pilota di integrazione per tutti i minori migranti, anche quelli non accompagnati.

L'integrazione degli MSNA è una priorità nell'ambito del FAMI; in linea con il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2016. Tra i fattori determinanti individuati dalla Commissione, volti alla realizzazione dell' integrazione degli MSNA, vi sono: accesso precoce ed efficace a un'istruzione formale e inclusiva, compresa l'educazione e cura della prima infanzia; un'adeguata formazione degli insegnanti che li prepari a lavorare con minori provenienti da contesti diversi; l'attenzione verso le altre dimensioni della socializzazione: attività del tempo libero e gli sport; accesso tempestivo alle cure sanitarie e un adeguato tenore di vita, contrastando la povertà infantile

Al fine di supportare l'elaborazione di programmi per l'integrazione dei minori migranti nei sistemi di istruzione dell'UE, saranno svolte ricerche mirate nell'ambito di Horizon 2020, il programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione. Tra le criticità rilevate in passato e tuttora presenti nelle valutazioni della Commissione vi è la **mancanza di dati affidabili e comparabili**; questi sono ancora molto frammentati e non sempre disaggregati per età e sesso. Questo, sottolinea la Commissione, rende "invisibili" i minori e le loro esigenze. Al fine di orientare l'elaborazione delle politiche, rendendo più mirati i servizi di supporto, è necessario, dunque, disporre di dati più dettagliati. In questo senso, il Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia[121], compilerà, riferisce la Commissione, un registro di dati sui minori migranti. Al riguardo, entro la fine del 2017, la Commissione avvierà anche delle consultazioni su possibili miglioramenti da apportare alla raccolta di dati attualmente svolta a livello dell'UE relativamente ai minori e alla migrazione, allo scopo di migliorarne la copertura, la disponibilità e il livello di disaggregazione di questi dati.

Le domande di protezione internazionale dei minori stranieri non accompagnati

Rispetto all'anno precedente, le domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati sono diminuite del 34,4%, passando dalle oltre 96mila del 2015 a 63.290 nel corso del 2016, come esito delle politiche attuate dall'Unione Europea e da alcuni Paesi membri.

Per la prima volta dal 2008, la Germania registra il numero più elevato di domande di protezione internazionale da parte di MSNA, raggiungendo 35.935 domande presentate pari ad una crescita del 61,5% rispetto all'anno precedente, e rappresentando il 56,8% di tutte quelle presentate ai 28 Paesi membri. Segue l'Italia, con circa 6.000 domande (9,5% del totale), la quale con una crescita pari al 47,9% passa dal quinto posto del 2015 al secondo del 2016; quindi Austria (3.900 domande), Regno Unito (3.175) e Bulgaria (2.750). Questi primi 5 Paesi rappresentano quasi l'82% di tutte le domande di protezione internazionale presentate in UE nel 2016 da parte di MSNA.

In termini percentuali, la Croazia è il Paese che ha registrato la crescita maggiore, sebbene in valori assoluti il peso sia ancora piccolo: +3.300%, passando da 5 a 170 domande di MSNA. Seguono Slovenia (+512,5%, da 40 a 245), Grecia (+459,5%, da 420 a 2.350) e Cipro (+104,8%, da 105 a 215), tra i quali Paesi però solo la Grecia registra un numero di domande significativo.

Repubblica Ceca, Lituania e Slovacchia registrano una differenza percentuale rispetto al 2015 pari a -100%, data dal fatto che tutti e tre i Paesi avevano avuto (poche) domande di protezione internazionale l'anno precedente, scese a 0 nel 2016. È da notare come, tra le Repubbliche Baltiche, l'Estonia sia quella che non ha mai avuto alcuna domanda di protezione internazionale da parte di MSNA dal 2008 ad oggi, ad eccezione

120 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf

121 Il 3 dicembre 2016 il Centro di conoscenze sull'immigrazione e la demografia della Commissione europea si è dotato di due nuovi strumenti: il catalogo dei dati sulla migrazione e l'hub di dati dinamici. https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography

del 2013 quando ne ha ricevute 5. Tra i cali significativi di domande di protezione internazionale da parte di MSNA, invece, sono importanti da segnalare quelli di Svezia, passata da 32.250 nel 2015 a 2.190 nel 2016 (-93,8%), Ungheria (da 8.805 a 1.220, -86,1%) e Finlandia (2.535 a 370, - 85,4%), effetto delle nuove politiche ed interventi descritti in precedenza.

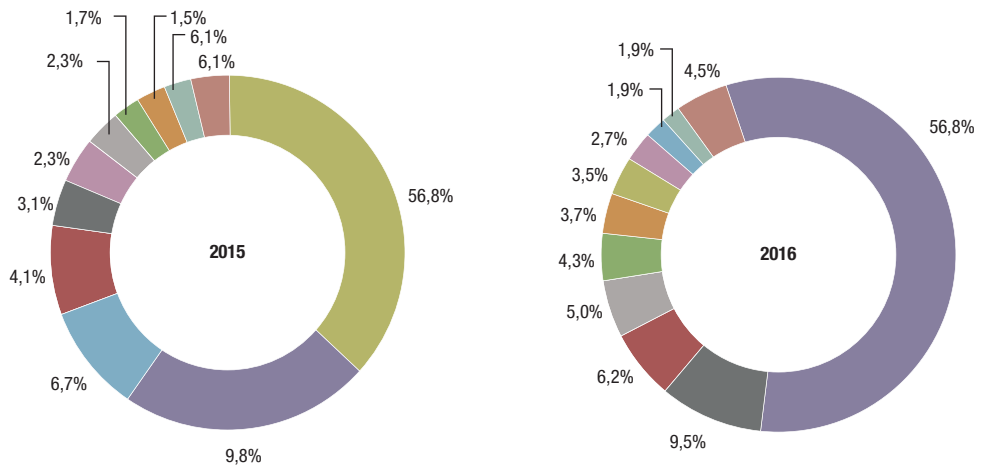


Figura 2.31

Domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati per Paese di presentazione della domanda.
Anni 2015-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Germania, Bulgaria, Ungheria, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito, Austria, Grecia, Italia, Altri 18, Danimarca

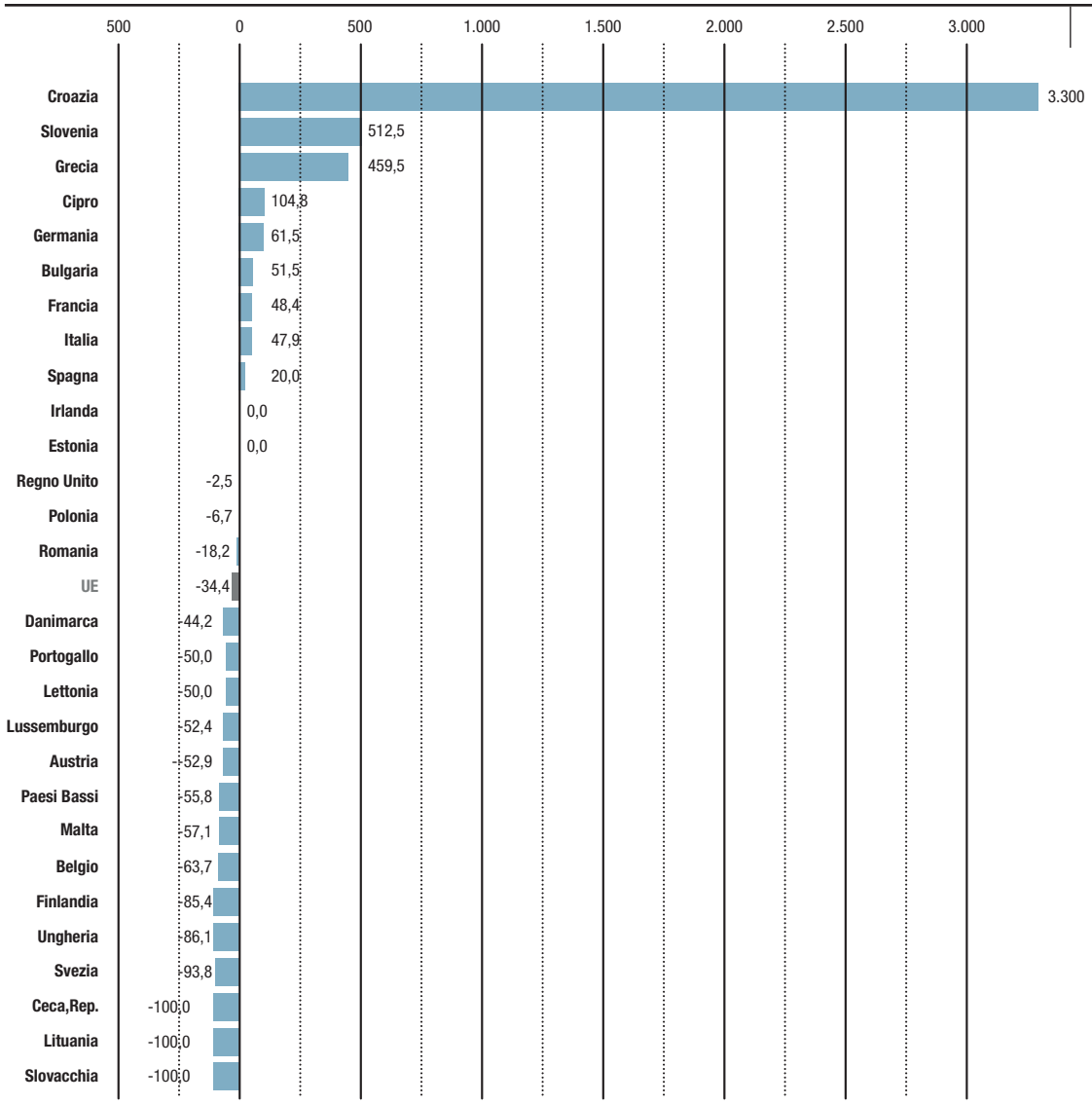


Figura 2.32

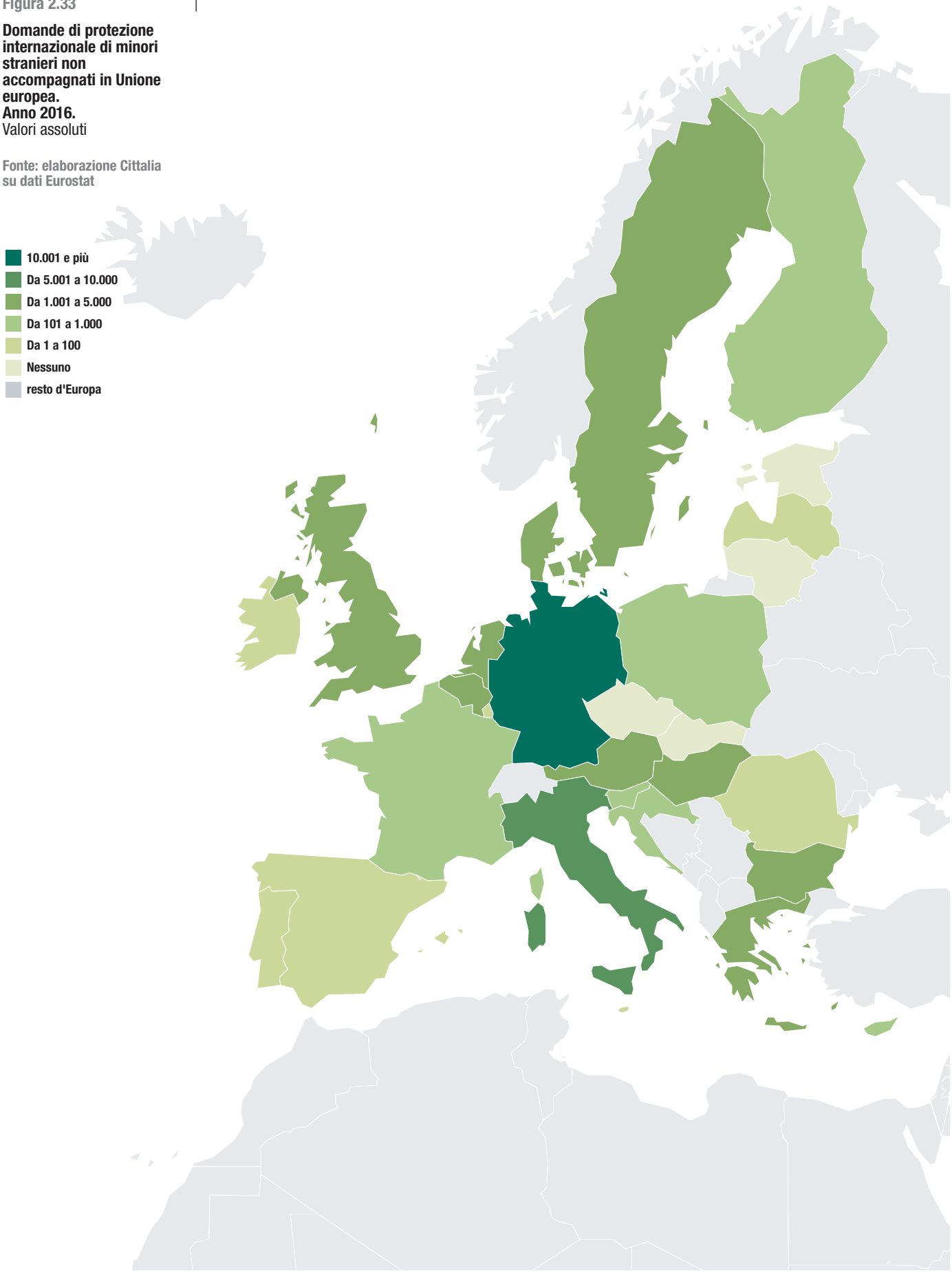
Variazione annuale delle domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati per Paese di presentazione della domanda.
Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.33

Domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati in Unione europea.
Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



2.4 Il programma di ricollocazione

All'interno dell'Agenda europea sulle migrazioni, la Commissione Europea propose una serie di azioni immediate da mettere in campo per gestire gli ingenti flussi di richiedenti asilo in Europa lungo i confini meridionali dell'Unione, così come contenere l'elevato numero di vittime dovute ai tentativi di ingresso in UE attraverso le pericolose traversate del Mediterraneo. Uno degli elementi di queste azioni è stata la creazione, nel mese di settembre 2015, dell'*Emergency Relocation Scheme* [122] (meccanismo di natura emergenziale per supportare Italia e Grecia nel dislocare 40.000 richiedenti protezione internazionale di cittadinanza siriana ed eritrea arrivati in Italia (24.000) o Grecia (16.000) dopo il 15 aprile 2015 negli altri Stati membri. Nel corso dell'estate, la situazione dei flussi in entrata attraverso il Mediterraneo centrale (verso l'Italia) e orientale (verso la Grecia) si intensificarono a tal punto che il Consiglio, in data 22 settembre 2015, decise di allargare tale schema ad ulteriori 120.000 richiedenti protezione internazionale (15.600 dall'Itala, 50.400 dalla Grecia, 54.000 dagli altri Paesi membri[123])[124], arrivando quindi a pianificare una dislocazione di 160.000 richiedenti protezione internazionale in tutto il territorio dell'Unione. Il programma di ricollocazione sarebbe avvenuto nel corso dei due anni successivi (sino a settembre 2017) secondo un sistema di quote basato su quattro indicatori: (i) il PIL del Paese membro (40%); (ii) la sua ampiezza demografica (40%); (iii) i livelli di disoccupazione (10%); (iv) il numero di richiedenti asilo già presenti (10%), e significando la sospensione temporanea (relativa ai 160mila richiedenti asilo in questione) del Regolamento Dublino[125]. A tale Schema, secondo accordi bilaterali, anche tre Paesi associati hanno preso parte (Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), mentre non hanno aderito Danimarca e Regno Unito. In seguito, sulla base dei cambiamenti dei flussi migratori verso l'Europa, gli Stati membri hanno convenuto di ridurre il numero di posti disponibili, impegnandosi a ricollocare dalla Grecia **63.302** e dall'Italia **34.953** richiedenti asilo, per un totale di **98.255**. Tuttavia, come previsto dall'articolo 5(2) della decisione del Consiglio che istituisce il programma di ricollocazione[126], gli Stati membri si sono resi disponibili ad accogliere **47.905** persone. A tale procedura sono ammissibili i cittadini dei paesi per cui il tasso complessivo di concessione dell'asilo negli Stati membri dell'UE è pari o superiore al 75%. Si tratta attualmente di Eritrea, Siria, Yemen, Bahamas, Bahrein, Bhutan, Qatar ed Emirati Arabi Uniti. Inoltre, gli obblighi giuridici degli Stati membri non terminano a fine settembre 2017: l'attuale sistema, come ha affermato la Commissione nell'ultima relazione sul tema, prevede che tutti i migranti ammissibili arrivati in Grecia e in Italia fino al 26 settembre 2017 abbiano diritto a essere ricollocati e debbano essere trasferiti nello Stato membro di destinazione entro un lasso di tempo ragionevole[127]. Al riguardo, il Parlamento europeo, in una risoluzione del 18 maggio 2017[128], aveva proposto di prorogare lo schema dei ricollocamenti finché il nuovo regolamento di Dublino non sarebbe stato adottato. Secondo la quote definite nella Decisione nr. 2015/1601, la Germania avrebbe dovuto ricevere il numero più elevato di richiedenti asilo all'interno dello Schema (27.536), seguita da Francia (19.714), Spagna (9.323), Polonia (6.182) e Paesi Bassi (5.947). Ogni Paese, però, ha potuto impegnarsi formalmente per un numero differente di posti, applicando l'articolo 5 comma 2 della Decisione 2015/1523. Tale possibilità ha portato, quindi, da un lato incrementi ma anche forti riduzioni dei posti messi a disposizione da ogni singolo Paese membro o associato all'*Emergency Relocation Scheme*. I Paesi associati (Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) vedono infatti una crescita tra la quota da normativa e la disponibilità dichiarata di +100% (rispettivamente +10, +1.500 e +1.530 posti), non rientrando direttamente nello Schema ma aderendovi grazie ad accordi bilaterali con l'Unione. Tra i Paesi UE, Irlanda e Lituania sono quelli che hanno dichiarato una disponibilità segnatamente maggiore rispetto alla quota loro assegnata – il primo, infatti, registra un +92,0% (+552 posti in termini assoluti), passando da 600 a 1.152, mentre il secondo +72,9% (+489 posti), passando da 671 a 1.160. Gli altri

122 Council of the European Union, *COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, 14 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN (ultima consultazione 25 settembre2017).

123 Inizialmente tali 54.000 richiedenti protezione internazionale erano relative all'Ungheria, come appare in Commission Proposal for a Council Decision *establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*, Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 451 final (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0451 ultima consultazione 25 settembre 2017), ma a seguito della chiusura delle frontiere i flussi verso tale Paese sono crollati, e quindi tali posti sono stati destinati al meccanismo 1:1 tra UE e Turchia relativo al reisediamento di cittadini siriani secondo la decisione del Consiglio dell'Unione Europea presa iin data 29 settembre 2016: COUNCIL DECISION (EU) 2016/1754 amending Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=EN (utima consultazione 25 settembre 2017).

124 Council of the European Union, *COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN (ultima consultazione 25 settembre2017).

125 Cfr. il paragrafo "I "dublinati" a pag. 195.

126 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN

127 *European Commission, Fifteenth report on relocation and resettlement*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

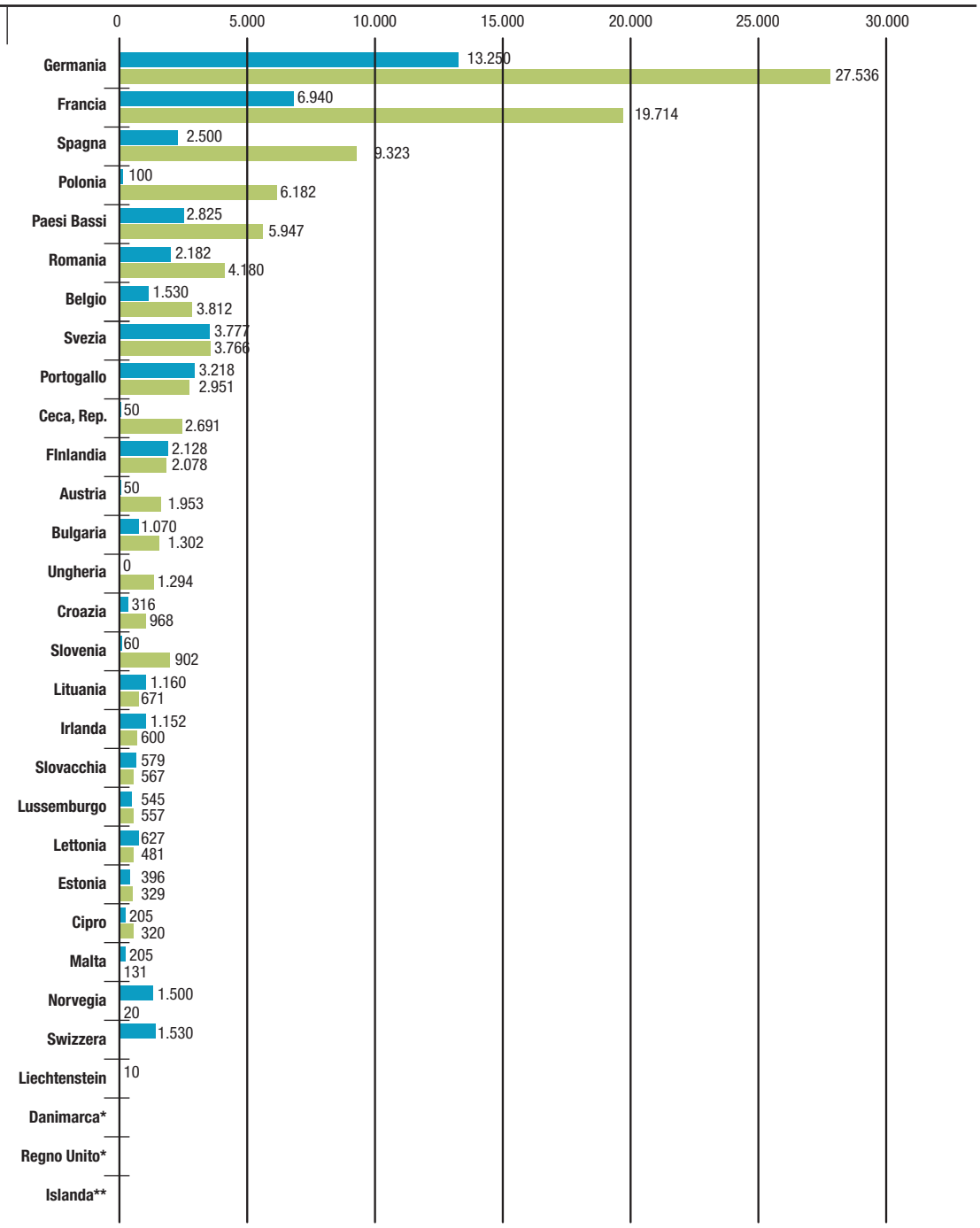
128 Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 su come far funzionare la procedura di ricollocazione http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0230+0+DOC+PDF+V0//IT

Paesi che dichiarano una disponibilità maggiore rispetto alla quota istituita dal Programma sono tendenzialmente Paesi piccoli da un punto di vista demografico: Malta (+56,5%, +74 unità), Lettonia (+30,4% o +146 unità), Estonia (+20,4%, +67 unità), Portogallo (+9,0%, +267 unità). Sono quattro i Paesi che confermano quanto stabilito nel piano di ripartizione dei ricollocamenti, tutti con un'oscillazione tra -2,2 e +2,4% (in ordine decrescente, Finlandia, Slovacchia, Svezia e Lussemburgo). Sono invece quattordici (la maggioranza) i Paesi che dichiarano una disponibilità reale nettamente inferiore alle quote stabilite dalla Decisione del Consiglio, tra i quali troviamo la Germania, che con un calo di 14.286 posti (da 27.536 a 13.250) registra un decremento pari a -51,9%, i Paesi Bassi (-52,5%, ovvero -3.122 posti), la Francia (-64,8%, passando da 19.714 a 6.940 posti) e la Spagna (-73,2%, passando da 9.323 a 2.500). I Paesi del Centro-est Europa, invece, segnano una riduzione quasi totale dei posti: l'Austria riduce la propria disponibilità del 97,4%, ovvero da 1.953 a 50 posti, la Repubblica Ceca del 98,1% (da 2.691 a 50), la Polonia del 98,4% (da 6.182 a 100), e infine l'Ungheria, la quale avrebbe dovuto ospitare 1.294 richiedenti ma non ha concesso la disponibilità di alcun posto.

Figura 2.34

Numero di posti dell'Emergency Relocation Scheme per Paesi UE+, per quota da normativa e disponibilità dichiarata. Anno 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Disponibilità dichiarata[1]

Quota da normativa[2]

[1] Disponibilità ufficialmente dichiarata da ogni Paese in accordo alla procedura prevista nell'art. 5 comma 2 della Decisione del Consiglio dell'Unione Europea nr. 2015/1523.

[2] Quota definita in base ai quattro criteri spiegati nella Decisione del Consiglio dell'Unione Europea nr. 2015/1601 e legalmente vincolante.

* Opzione di opt-out nell'Emergency Relocation Scheme del 14 settembre 2015.

** Paese associato non aderente all'Emergency Relocation Scheme.

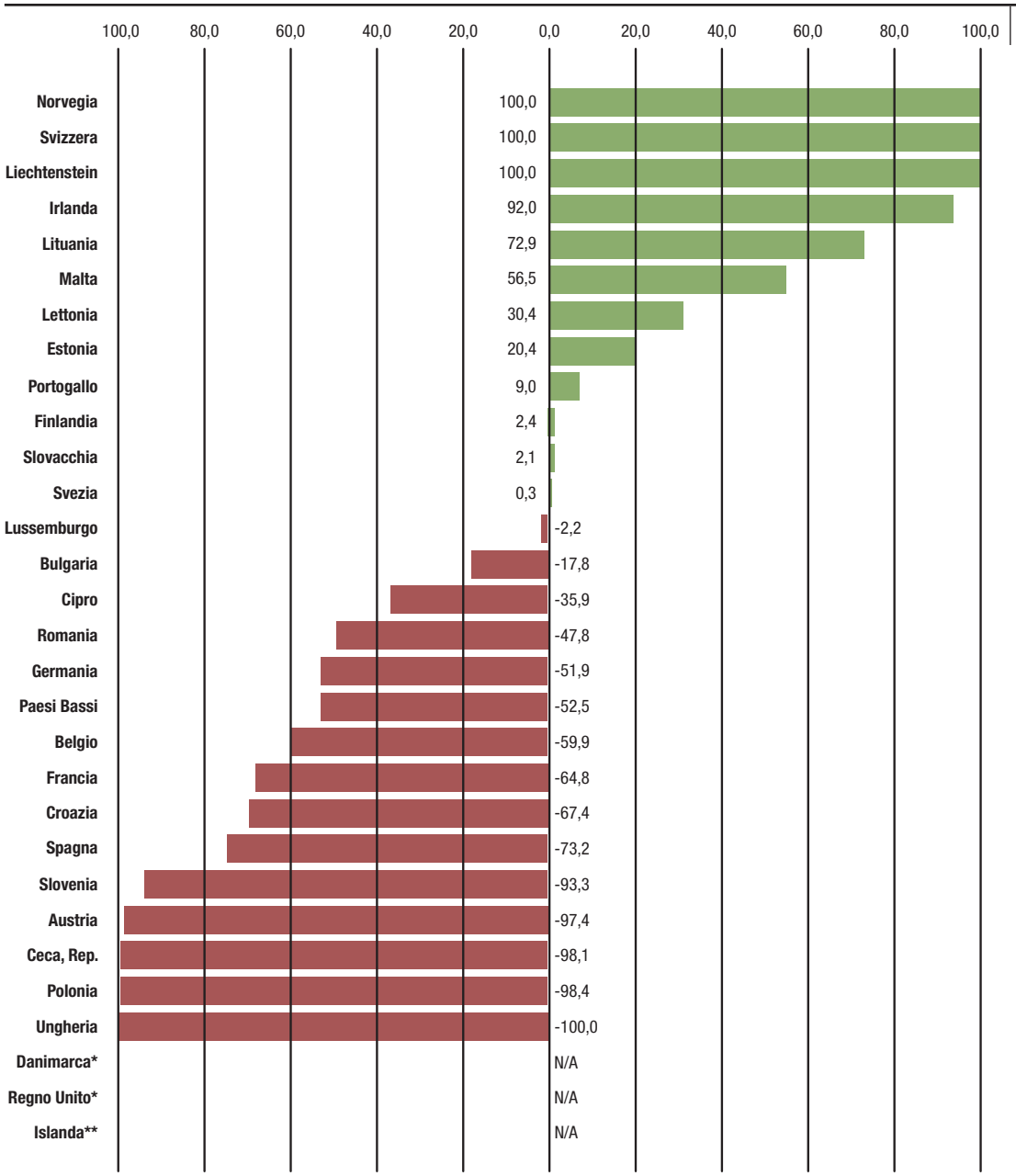


Figura 2.35

Differenza percentuale tra numero di posti da normativa (quote) e disponibilità dichiarata dell'Emergency Relocation Scheme per Paesi UE+. Anno 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Opzione di opt-out nell'Emergency Relocation Scheme del 14 settembre 2015.

** Paese associato non aderente all'Emergency Relocation Scheme.

Al 22 settembre 2017[129], 29.134 persone sono state dislocate in 25 Paesi dell'Unione europea e associati, 20.056 dalla Grecia (pari al 68,8%) e 9.078 dall'Italia (31,2%). La Germania è il Paese membro che ne ha accolti di più (8.287), seguito da Francia (4.468), Paesi Bassi (2.442), Svezia (2.276), Finlandia (1.975), Norvegia (1.509), Portogallo (1.451), Spagna (1.279), Svizzera (1.217) e Belgio (997): tra i primi 10 Paesi per ricollocazione, quindi, due sono associati (e non membri), ovvero Norvegia e Svizzera. All'altro capo, invece, abbiamo Polonia e Ungheria, i quali non hanno accolto alcun richiedente asilo all'interno dell'*Emergency Relocation Scheme*, seguite da Liechtenstein (10), Repubblica Ceca (12), Austria (15), Slovenia (16), Bulgaria (50), Croazia (78), Estonia (141) e Cipro (143). Tale situazione, che vede Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia inadempienti rispetto agli obblighi fissati, conferma la scelta da parte della Commissione, resa nota nel mese di giugno 2017, di avviare nei loro confronti una procedura d'infrazione[130]. In seguito, il 26 luglio, la Commissione ha fatto avanzare le procedure di infrazione inviando un parere motivato agli Stati membri interessati[131]. Il 6 settembre, inoltre, la Corte di giustizia europea ha confermato la validità della seconda decisione del Consiglio sulla ricollocazione, respingendo i ricorsi presentati nel dicembre 2015 dalla Slovacchia e dall'Ungheria, i quali ne chiedevano l'annullamento[132].

129 Ultima data cui i dati sono disponibili. Per approfondimento si veda European Commission, *Relocation State pf Play* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf e European Commission, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 26 settembre2017).

130 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm

131 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_it.htm

132 https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091it.pdf

Vie alternative **alla solidarietà**

La solidarietà 'flessibile' della Slovacchia. Nel settembre 2016, durante il semestre di presidenza slovacca, il Premier Robert Fico ha avanzato la proposta di una solidarietà flessibile, fortemente sostenuta dai Paesi del gruppo di Visegrad (Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria). E, dunque, non riconoscendo il piano europeo di ricollocamento di cui prima. La proposta è circolata attraverso un non-paper redatto dal governo slovacco[133].

In particolare, nel documento, il governo slovacco ha proposto lo strumento della solidarietà sotto un'altra forma, cioè quella finanziaria. Contributi finanziari specifici, tenendo conto della prospettiva e della capacità di ciascuno Stato membro, ad esempio: contributi finanziari agli Stati membri sotto pressione e/o paesi di origine/transito di migranti, volti a ridurre gli effetti della pressione migratoria, sostenendo il funzionamento del sistema d'asilo; un ruolo dell'UE più forte nell'attuazione dei Compact.

Il referendum ungherese sul sistema delle quote. A poche settimane dalla proposta Slovacca, in Ungheria, a inizio ottobre 2016, si è tenuto un referendum dal valore consultivo relativo al programma europeo di ricollocamento. L'obiettivo, dichiarato, del premier Orban è stato di rafforzare la propria opposizione alle decisioni relative al sistema di quote obbligatorio ai fini della redistribuzione dei richiedenti asilo[134]. La campagna referendaria è stata segnata da toni dall'accento profondamente xenofobo, come sottolineato da diverse organizzazioni[135]. Gli ungheresi si sono pronunciati contro il programma europeo con il 98% dei votanti. Tuttavia, data la bassa affluenza, circa il 43% (3 milioni di cittadini), il quorum necessario non è stato raggiunto[136].

L'Austria e la proposta di fissare un tetto alle richieste d'asilo. Il Ministro della Difesa austriaco ha elaborato un piano che potrebbe rilanciare la politica migratoria dell'Unione europea **fissando un massimale per la migrazione e consentendo solo le domande di richiesta di asilo all'esterno dell'UE[137]**.

La Polonia rifiuta di ricollocare i richiedenti asilo. Il 18 maggio 2017, a margine della riunione dei Ministri della Giustizia dell'UE a Bruxelles, in una conferenza stampa il componente del governo polacco ha dichiarato che il suo Paese si opporrà al programma di ricollocamento[138].

133 http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf

134 http://www.newsweek.com/hungarian-pm-orban-says-country-does-not-need-migrant-poison-484338

135 Si veda il caso dei cartelloni lungo le strade ungheresi con frasi marcatamente razziste nei confronti dei migranti, https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign

136 http://www.repubblica.it/esteri/2016/10/02/news/ungheria_il_referendum_non_raggiunge_il_quorum-148970801/

137 La proposta del ministro della Difesa è stata riportata, in un'intervista allo stesso ministro, dal quotidiano tedesco Bild, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austrian-defence-minister-eyes-plan-to-overhaul-eu-migrant-policy/

138 http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/poland-defies-eu-over-asylum-seekers/

2.5 Il programma di reinsediamento

Sebbene i programmi di reinsediamento, ovvero di individuazione e trasferimento di rifugiati da un Paese d'asilo ad un Paese terzo, il quale accetta di accoglierli come rifugiati e assicurarne la residenza permanente con diritti simili a quelli dei propri cittadini[139], esistano in vari Paesi europei sin dagli anni '70, sino al 2014 i programmi nazionali ed internazionali di resettlement[140] hanno contribuito in piccola parte (6.550 reinsediati) al processo globale se comparati con i programmi attuati negli Stati Uniti (47.875 rifugiati), Australia (11.117) o Canada (5.140)[141].
A seguito della guerra in Siria, delle crisi in vari Paesi del Nord Africa e Medio Oriente e, quindi, degli ingenti flussi migratori cui le frontiere meridionali europee sono state messe alla prova, e seguendo la richiesta fatta da parte di UNHCR ai Paesi europei di impegnarsi maggiormente nell'accoglienza di rifugiati attraverso un programma di ricollocamento sostenibile, la Commissione Europea ha adottato, a luglio 2015, lo *European Resettlement Scheme*[142] come integrazione all'Agenda europea sulle migrazioni[143], con l'obiettivo di reinsediare 20.000 persone provenienti da Paesi terzi in uno Stato dell'Unione nel biennio 2016-17, "allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale"[144].
Tale situazione ha portato i Paesi membri ad accrescere sensibilmente il numero delle persone reinsediate, passando dai quasi 5.000 annuali negli anni 2008-2013 (ad eccezione del picco nel 2009) e 6.550 del 2014 a 8.155 nel 2015 e 14.205 nel 2016, il quale valore rappresenta un +194,4% rispetto ad inizio periodo.

139 *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011. http://www.unhcr.org/protection/resettlement/4a2ccf4c6/unhcr-resettlement-handbook-country-chapters.html (ultima consultazione 02 settembre2017).

140 Ad esempio, il *Protected Entry Procedures* (PEPs) coinvolgente Austria, Danimarca, Italia, Paesi Bassi e Spagna, o lo *Humanitarian Evacuation Programmes* (HEPs) tra Austria, Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

141 Per maggiori informazioni, cfr http://www.resettlement.eu/ (ultima consultazione 02 settembre2017).

142 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf (ultima consultazione 02 settembre2017).

143 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf (ultima consultazione 02 settembre2017). All'interno dell'Agenda Europea sulle Migrazioni si inserisce anche l'accordo UE-Turchia di marzo 2016 (http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/ - ultima consultazione 02 settembre2017), che tra i punti prevede anche il reinsediamento 1:1 di siriani tra Turchia e Unione Europea: per ogni siriano ritornato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato in un Paese membro dalla Turchia.

144 Commissione Europea, *Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo*, 2015, pag 4.

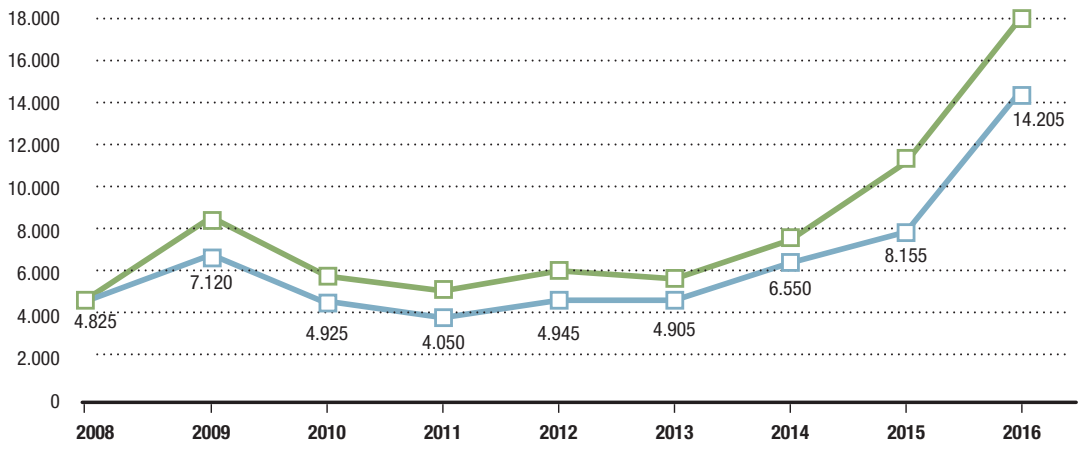


Figura 36

Reinsediati in UE e Europa. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

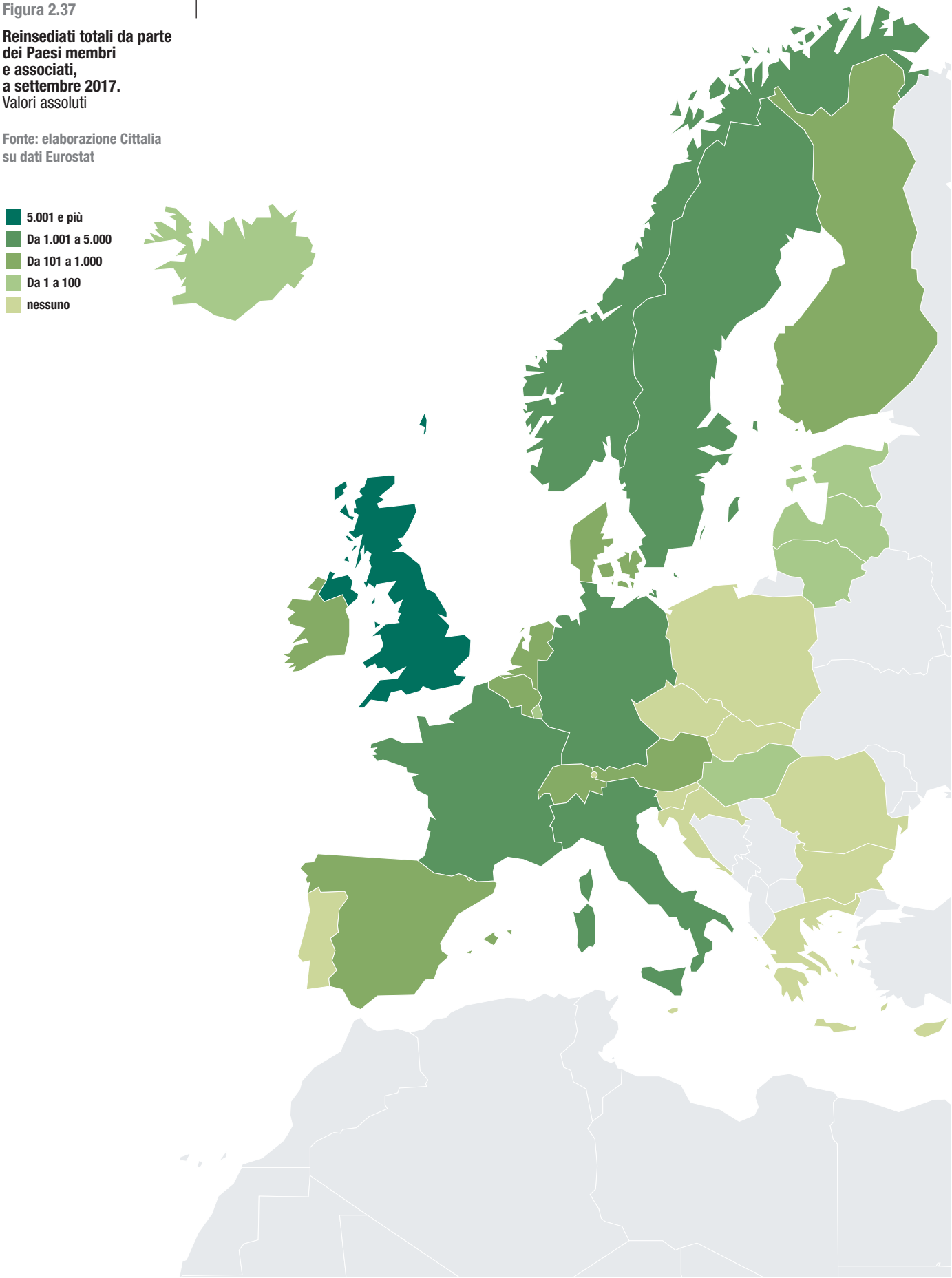
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

UE
Europa

Figura 2.37

Reinsediati totali da parte dei Paesi membri e associati, a settembre 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



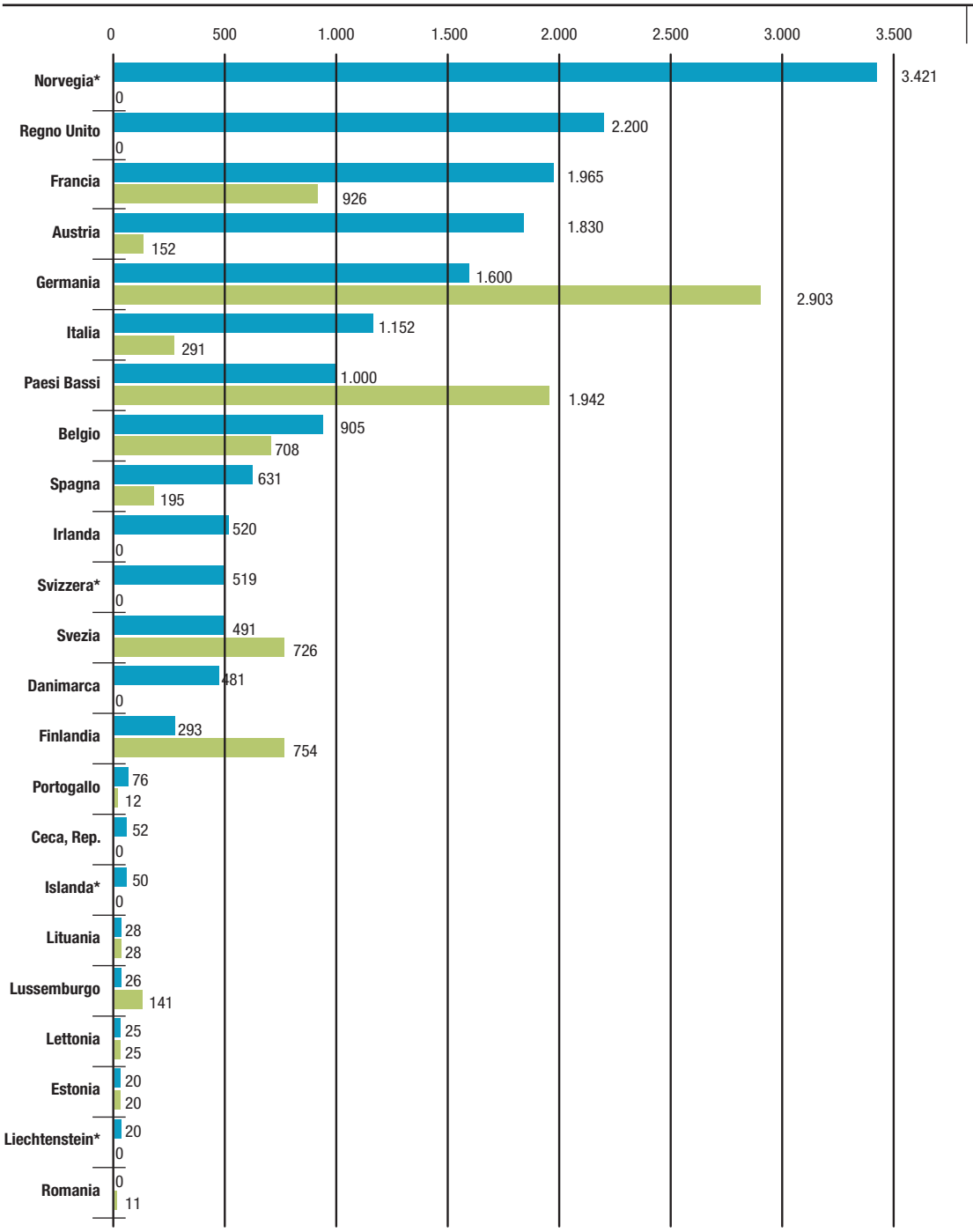


Figura 2.38

Reinsediati in UE attraverso lo European Resettlement Scheme e l'accordo UE-Turchia, a settembre 2017.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

ERS**
EU-Turkey (meccanismo 1:1)

* Paesi associati all'Ue e firmatari del solo *European Resettlement Scheme*

** *European Resettlement Scheme*

Osservando specificatamente lo Schema europeo sul reinsediamento e l'accordo UE-Turchia, sino agli ultimi dati disponibili (4 settembre 2017)[145], dall'inizio dei due programmi hanno trovato una nuova sistemazione 22.518 persone[146]: 17.305 in 22 Paesi dell'Unione all'interno dello Schema – pari al 76,9% della soglia identificata (ovvero le oltre 22mila) –, mentre 8.834 grazie all'accordo con la Turchia[147].
Bisogna però sottolineare come il numero di persone accolte non sia totalmente casuale: sono state definite per lo *European Resettlment Scheme*, per ogni Paese membro e associato, delle quote di persone da prendere in carico. Rispetto a tali soglie, 10 dei 31 Paesi coinvolti nello Schema (Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Svizzera) hanno già preso in carico il 100% delle persone assegnato dallo Schema, Norvegia (3.500 persone assegnate), Austria (1.900), Lussemburgo (30), Francia (2.375) e Belgio (1.100) hanno superato la soglia dell'80%, mentre Bulgaria, Croazia, Cipro, Grecia, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia non hanno ancora accolto alcun profugo all'interno dello Schema. L'Italia, all'ultimo aggiornamento, disponibile, ha accolto quasi il 60% della propria quota (1.152 su 1.989).

145 Per approfondimento si veda European Commissione, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 20 settembre2017).

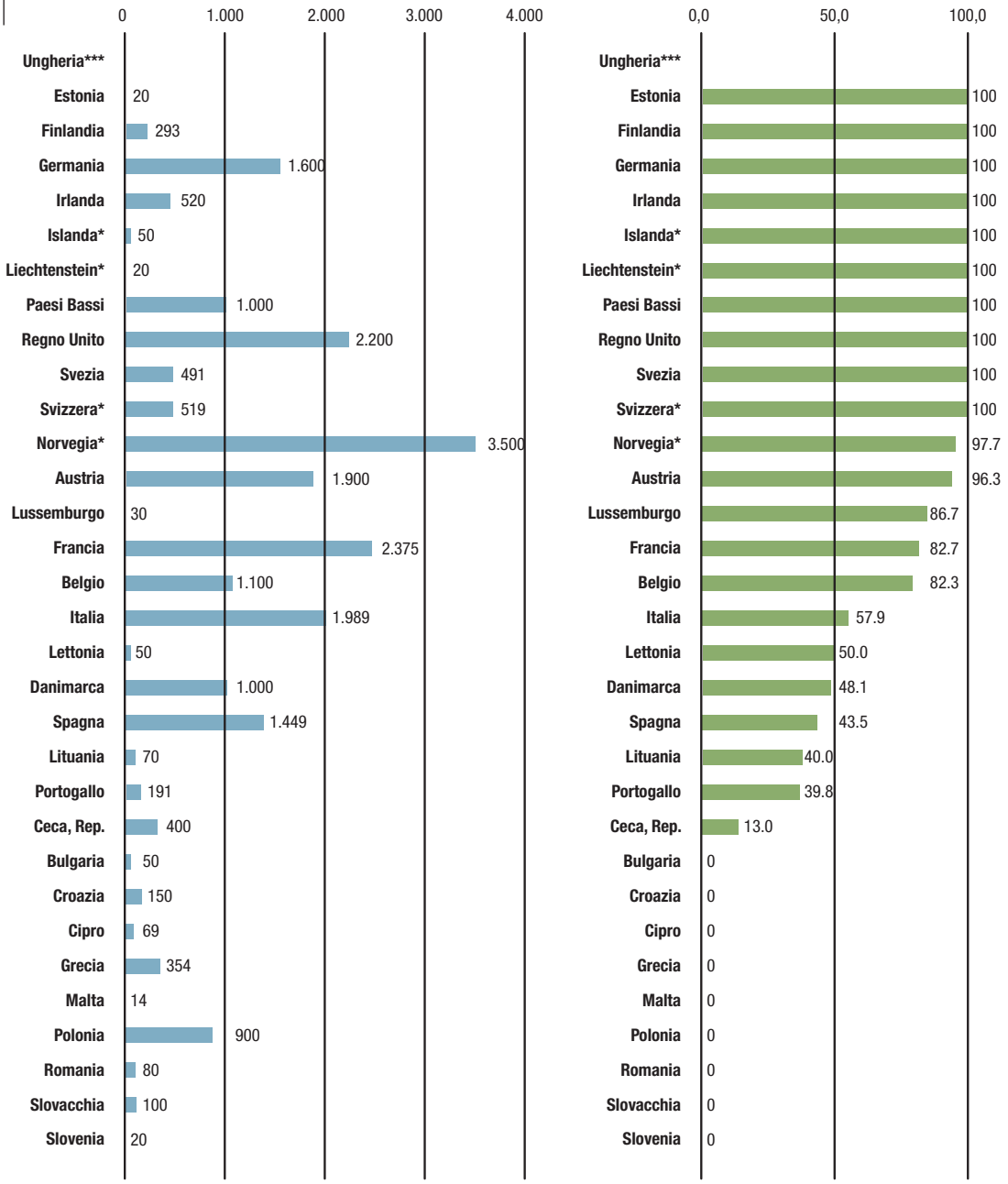
146 Sulla base delle informazioni rese disponibili dagli Stati membri e Paesi associati.

147 All'interno delle 8.834 persone reinsediate secondo il meccanismo 1:1 con la Turchia, 3.621 fanno capo ai posti già identificati dallo *European Resettlement Scheme*, mentre i restanti 5.213 si riferiscono ad ulteriori posti.

Figura 2.39

Numero di posti dello European Resettlement Scheme per Paesi UE+ secondo le quote da normativa e tasso di presa in carico, a settembre 2017.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



* Paesi associati all'Ue e firmatari del solo European Resettlement Scheme

** European Resettlement Scheme

*** Paese escluso dal programma di reinsediamento

Dato il perdurare della situazione di instabilità e delle costanti pressioni sulle frontiere esterne dell'Unione, e in linea con il Piano d'Azione a supporto dei flussi migratori in entrata in Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale approvato il 4 luglio 2017[148], la Commissione europea ha chiesto ai Paesi membri e associati non solo di raggiungere entro la fine del 2017 la quota di persone di propria competenza, ma di valutare ulteriori sforzi nell'accogliere, attraverso il programma di resettlement, persone provenienti da Libia, Egitto, Niger, Etiopia e Sudan, per un totale di almeno 37.750 persone nel corso del 2018[149].

148 European Commission, *Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity*, SEC(2017) 339. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf (ultima consultazione 22 settembre2017).

149 European Commission, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017, pag. 8. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 20 settembre2017).

Focus /

L'Europa di Visegrad tra respingimenti, detenzioni e misure sempre più restrittive

L'aumento del controllo delle frontiere e la costruzione di ostacoli fisici e giuridici che limitano l'accesso alla protezione per le persone che fuggono dalla guerra e dal terrorismo caratterizzano le risposte date da un numero crescente di Stati membri dell'Unione europea situati lungo le principali rotte intraprese dai migranti verso l'Europa[150].

Inoltre, la grande diffusione di segnalazioni relative ad atti di violenza e il sistematico respingimento alle frontiera ai danni dei richiedenti asilo, accompagnate da misure di polizia in violazione dei diritti umani, risulta profondamente grave e preoccupante[151].
L'Unione europea, fondata sull'indiscutibile rispetto dei diritti umani, deve trovare il giusto equilibrio tra la protezione delle sue frontiere e l'accesso a coloro che hanno bisogno di protezione. Attualmente, questo, non sta avvenendo; in particolare in alcuni paesi come Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia – formalmente riuniti nel c.d. gruppo di Visegrad.

In Ungheria, dal luglio al dicembre 2016, sono stati 19.219 i migranti ai quali è stato negato il diritto di chiedere protezione internazionale, nonostante la maggior parte di loro provenisse da zone di guerra come la Siria, l'Iraq o l'Afghanistan; in molti, inoltre, sono stati oggetto di abusi e violenze da parte delle guardie di frontiera lungo il confine con la Serbia[152]. Al riguardo si è pronunciata la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, condannando i respingimenti da parte delle autorità ungheresi verso la Serbia, esponendo, così, i richiedenti asilo a trattamenti inumani e degradanti[153].
Il 28 marzo 2017, seppur profondamente criticata dalle ONG per i diritti umani, l'UNHCR, l'UNICEF e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa[154], il parlamento ungherese ha approvato nuove norme in materia di asilo le quali prevedono che richiedenti protezione internazionale debbano presentare la loro domanda nelle zone di transito al confine, dove saranno trattenuti per l'intera durata della procedura senza alcuna base giuridica o rimedi giurisdizionali. Una detenzione automatica, dunque, che avrà gravi conseguenze su tutti i soggetti vulnerabili, come i minori non accompagnati. Sebbene non esista un limite ufficiale relativo al numero di richiedenti asilo che potrebbero essere trattati nelle zone di transito, le autorità ungheresi hanno adottato la pratica arbitraria e dissuasiva della registrazione di soli cinque richiedenti asilo al giorno in ognuno dei due impianti attualmente in funzione al confine con la Serbia[155].

In Polonia, nonostante il quadro legislativo non abbia conosciuto, al pari degli altri Stati in esame, delle modifiche in senso restrittivo, le organizzazioni non governative che forniscono assistenza ai rifugiati hanno osservato un aumento del numero di segnalazioni di richieste di protezione internazionale negate, in particolare lungo la frontiera orientale della Polonia, a Brest-Terespol[156], al confine tra

150 Oxfam, *A Dangerous 'Game'. The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*, April 2017,https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf

151 Bulgarian and Hungarian Helsinki Committee, Organization for Aid to Refugees , Helsinki Foundation for Human Rights, *Pushed back at door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States*, gennaio 2017 http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

152 Hungarian Helsiniki Committee (HHC), *Country report: Hungary*, 27 aprile 2017, http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary

153 European Court of Human Rights, *Case of Ilias and Ahmed v. Hungary*, 14 marzo 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172091

154 https://www.ecre.org/hungary-approves-controversial-law-allowing-automatic-detention-of-asylum-seekers/

155 HHC, *Hungary: Government's New Asylum Bill on Collective Push-backs and Automatic Detention*, 15 febbario 2017, http://www.helsinki. hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-New-Asylum-Bill-15.02.2017.pdf

156 Rappresenta il principale punto di frontiera per i cittadini della Federazione russa e delle ex repubbliche sovietiche che desiderano presentare formalmente richiesta di protezione internazio-

Focus /

Bielorussia e Polonia[157]. Sono in gran parte di origine cecena coloro i quali hanno tentato di presentare richiesta di asilo, invocando la loro esperienza di persecuzione nel Paese di origine[158]. Secondo quanto rilevato, solo due o tre famiglie sono autorizzate quotidianamente a presentare domanda di protezione; la selezione, tuttavia, si basa su criteri poco chiari e manifestamente discriminatori, non consentendo alle ONG e alle organizzazioni internazionali l'accesso al luogo nel quale vengono condotte le interviste ai richiedenti asilo[159]. Al riguardo, vi sono gravi preoccupazioni circa la procedura condotta dalle guardie di frontiera: in molti casi, le domande nell'ambito del colloquio ai fini della valutazione della richiesta di asilo non fanno riferimento al timore di essere perseguitati nel proprio paese di origine; inoltre le guardie di frontiera presentano una conoscenza molto limitata della lingua russa[160].

In Repubblica Ceca, l'unica frontiera esterna con i Paesi terzi si trova nella zona di transito dell'aeroporto di Praga, al cui interno è presente il centro di accoglienza per chi, al passaggio della frontiera, presenta richiesta d'asilo. Nel 2016, sono state rilevate numerose denunce contro l'attività della polizia, la quale negherebbe la possibilità di presentare domanda ai fini della protezione internazionale. Il centro di accoglienza dell'aeroporto è vuoto per la maggior parte dell'anno. I numeri di richiedenti asilo ammessi, tra il 2015 e 2016, risultano molto bassi, circa 2 persone al mese. Allo stesso tempo dalla zona di transito, ogni mese, in media sono emesse 30-40 decisioni negative relative all'ingresso di coloro che prestano una richiesta d'asilo, in particolare verso migranti provenienti da Paesi quali la Repubblica Democratica del Congo, Sri Lanka e Iraq. D'altra parte è sempre più diffusa la procedura di detenzione allo scopo di procedere con l'espulsione dei richiedenti asilo. Nella zona di transito dell'aeroporto di Praga, senza alcun meccanismo di controllo interno, viene violato il principio del *non-refoulement*. Inoltre le autorità non eseguono lo screening per persone vulnerabili come vittime di tortura, altre violenze o vittime di tratta di esseri umani[161].

In Slovenia, l'Assemblea nazionale nei primi giorni del 2017 ha adottato, nonostante le pressioni contrarie da parte di diversi organismi internazionali[162], nuove norme in materia di protezione internazionale. In particolare, il disegno di legge approvato prevede misure volte a **negare l'ingresso alle frontiere e procedere all'espulsione automatica dei** migranti e richiedenti asilo, **negando loro le garanzie di un'adeguata procedura di valutazione della domanda di protezione internazionale,** con il rischio, come denunciato da diverse organizzazioni umanitarie[163], che siano torturati o perseguitati una volta allontanati dal confine sloveno. L'applicazione di tale misura è subordinata al **voto** del parlamento, sulla base di un rapporto del governo, il quale dichiari la situazione migratoria come **grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna**. Tale rifiuto, di un richiedente asilo o un migrante alla frontiera, senza un giusto processo e l'adeguata considerazione delle singole circostanze rappresenterebbe un respingimento, in violazione del diritto dell'Unione europea e internazionale. Inoltre, a seguito di una visita nel mese di marzo, il Commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa ha denunciato la pratica della detenzione dei minori non accompagnati, sottolineando la necessità di concedere protezione e adeguata accoglienza ai gruppi più vulnerabili[164].

nale. Poiché ogni anno circa l'80% dei richiedenti protezione internazionale in Polonia sono ceceni, la maggior parte delle domande sono presentate al punto di attraversamento di frontiera Brest-Terespol,; per approfondire, si veda http://www.asylumineurope.org/reports/country/poland/statistics

157 Helsinki Foundation for Human Rights, *A road to nowhere. The account of a monitoring visit at the Brest-Terespol border crossing between Poland and Belarus*, ottobre 2016 , http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/A-road-to-nowhere.-The-account-of-a-monitoring-visit-at-the-Brze%C5%9B%C4%87-Terespol-border-crossing-point-FINAL.pdf

158 HRW, *Poland Trapping Asylum Seekers in Unsafe Belarus*, 16 maggio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/05/16/poland-trapping-asylum-seekers-unsafe-belarus

159 HRW, *Poland: EU Should Tackle Unsafe Returns to Belarus*, 5 luglio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/07/05/poland-eu-should-tackle-unsafe-returns-belarus

160 Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), "*At the border": Report on monitoring of access to the procedure for granting international protection at border crossings in Terespol, Medyka, and Warszawa-Okęcie Airport*, giugno 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/at-the-border.pdf

161 http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

162 Consiglio d'Europa, *Slovenia: il Parlamento deve assicurare che la riforma legislativa sui migranti sia conforme agli obblighi del paese in materia di diritti umani*, Comunicato stampa, 17 gennaio 2017, https://www.coe.int/en/web/portal/-/slovenie-le-parlement-doit-veiller-a-ce-que-la-reforme-legislative-concernant-les-migrants-soit-compatible-avec-les-obligations-du-pays-en-matiere-de-

163 https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2017/01/slovene-aliens-act-contravenes-eu-and-international-asylum-legislation.pdf

164 Il Report a seguito della visita in Slovenia, dal 20 al 23 marzo, da parte del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-slovenia-from-20-to-23-march-2017-by-nils-muizn/1680730405

Focus /

Reati di solidarietà

Dalla costruzione di muri agli attacchi alle organizzazioni umanitarie, in tutta Europa vi è la tendenza a demonizzare, all'interno del dibattito pubblico e politico, gruppi, attivisti o singoli cittadini che soccorrono e mettono in atto azioni, pratiche di solidarietà nei confronti dei migranti.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Il fenomeno, in molti casi, assume risvolti sul piano penale con processi a carico di semplici cittadini o attivisti legati ad organizzazioni, che, il più delle volte, rischiano addirittura la detenzione. *"In Europa, si assiste a sempre più attacchi mirati contro i difensori e le difensore dei diritti umani, soprattutto a chi si occupa dei diritti dei migranti e chi salva vite in mare. Questi difensori e difensore vengono criminalizzati, e sono oggetto di campagne di diffamazione",* ha denunciato Michel Forst, l'Inviato speciale delle Nazioni Unite per la Difesa dei Diritti Umani[165].

Nell'Agenda europea della migrazione, la lotta contro i trafficanti rappresenta una priorità fondamentale. In particolare, l'Agenda ha indicato maggiori sforzi al fine di migliorare l'attuale quadro giuridico e rendere più efficace il contrasto all'attività dei trafficanti. Il 31 marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato una valutazione[166] del c.d. "Pacchetto facilitatori"[167]; approvato nel 2002, disciplina la prevenzione e la sanzione di ingressi, transiti e soggiorni non autorizzati all'interno del territorio europeo, costituendo, dunque, la base giuridica dell'operato dell'UE e degli Stati membri in materia di contrasto al traffico dei degli esseri umani. Negli anni, numerosi piani d'azione, strategie e misure politiche sono state introdotte per integrare il quadro giuridico esistente: più recentemente, il Piano d'azione dell'UE per il traffico dei migranti del maggio 2015, il quale tra gli obiettivi indica di evitare il rischio di criminalizzazione di coloro che forniscono assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà. La Commissione, nella valutazione dell'attuazione del Pacchetto facilitatori[168], ha riaffermato che occorre migliorare la situazione intorno al rischio percepito della criminalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari, sostenendo che la risposta al problema un'efficace attuazione del quadro giuridico esistente. Tuttavia, sono le norme attualmente in vigore che consentono agli Stati membri di decidere o meno se imporre sanzioni a coloro che forniscono assistenza umanitaria. Nella valutazione della Commissione risulta la mancanza di dati completi e comparabili sugli effetti del Pacchetto facilitatore e una raccolta adeguata dei casi relativi alla criminalizzazione dell'assistenza umanitaria. In tal caso la Commissione potrebbe avvalersi dell'operato di **Eurojust**, l'agenzia di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, la quale potrebbe raccogliere, nell'ambito delle sue competenze, i dati sui casi in tutta l'UE, rilevando le criticità dell'attuazione del Pacchetto facilitatori. Tuttavia, all'interno della valutazione, da parte della Commissione non viene avanzata una proposta del genere. Il Consiglio dell'UE, da parte sua, ha già raccomandato che il gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti, esamini l'ambito dell'eccezione uma-

165 https://agensir.it/mondo/2017/05/09/ong-e-migranti-il-relatore-onu-michel-forst-basta-attacchi-e-diffamazione/

166 European Commission, *Refit Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package* (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA), 22 marzo 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

167 Il Pacchetto facilitatori è composto dalla direttiva 2002/90/CE e la decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI

168 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

Focus /

nitaria nei vari Stati membri, al fine di individuare e analizzare gli ostacoli relativi all'azione e la cooperazione giudiziaria in materia[169]. Ciò sembrerebbe suggerire che l'eccezione umanitaria venga valutata più come un ostacolo all'applicazione della normativa che non altro. In un clima caratterizzato da una crescente xenofobia e da ostilità verso i migranti e le minoranze, il rifiuto di agire da parte della Commissione è effettivamente un segno per gli stati in tutta l'UE di essere liberi di ostacolare e addirittura perseguire gli individui che tentano di aiutare le persone più vulnerabili della società.

Gli Stati membri liberi di criminalizzare la solidarietà. Uno dei due atti che compongono il Pacchetto facilitatori, la direttiva 2002/90/CE, all'articolo 1 dispone che tutti gli Stati membri debbano adottare sanzioni adeguate nei confronti di "*chiunque intenzionalmente aiuti, a scopo di lucro, una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri*"[170]. Inoltre, afferma che gli Stati membri abbiano la facoltà di non imporre sanzioni quando tali atti "*abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata*". La direttiva, dunque, non impedisce, e lascia possibilità decisionale agli Stati membri, di punire anche atti non intrapresi a scopo di lucro.

Malgrado la legislazione UE consenta di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso irregolare quando è condotta per motivi umanitari, questa disposizione è stata criticata per il suo carattere facoltativo, che contribuisce ad alimentare una mancanza di chiarezza e certezza del diritto. Sono stati sollevati i rischi percepiti dalla criminalizzazione delle azioni delle organizzazioni della società civile o degli individui che assistono e lavorano con migranti irregolari. Queste percezioni e critiche sembrano riguardare sia l'assistenza umanitaria fornita all'interno di un territorio dello Stato membro, sia alle frontiere o addirittura in mare durante le operazioni di ricerca e salvataggio, nonostante i diversi quadri giuridici applicabili a tali condotte. In linea con il Protocollo delle Nazioni Unite[171], la legislazione in materia di lotta contro il traffico di essere umani a livello dell'UE e degli Stati membri, dovrebbe sempre includere il beneficio finanziario e materiale come requisito per la pena o escludere esplicitamente la pena per l'assistenza umanitaria.

La maggior parte degli Stati membri non ha espresso la necessità di limitare la definizione del reato, ad esempio per imporre la criminalizzazione dell'agevolazione dell'ingresso irregolare solo se condotta per un guadagno finanziario o materiale o per introdurre un'esenzione obbligatoria dalla criminalizzazione. Tra gli argomenti forniti vi è, in particolare, il rischio che una clausola obbligatoria potrebbe favorire i trafficanti di esseri umani, ostacolandone il perseguimento; mentre un'ampia definizione sarebbe più adatta al diritto comunitario, lasciando il necessario margine di interpretazione ai sistemi giudiziari nazionali.

Il Belgio, la Finlandia, la Grecia, l'Italia e la Spagna hanno scelto di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso e il transito non autorizzati in tutto il Paese se l'obiettivo di tale comportamento è di fornire assistenza umanitaria[172]. Nel caso italiano, il Testo unico per l'immigrazione, dispone che "*non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato*"[173]. Seppur, come accaduto recentemente, la disposizione venga disattesa attraverso misure amministrative[174]. **Come sottolinea uno studio commissionato dal Parlamento europeo**[175], le incongruenze, le divergenze e le aree grigie all'interno degli ordinamenti nazionali sono tali da ostacolare spesso gli attori umanitari a fornire assistenza. In questo contesto è necessaria una revisione del quadro legislativo, maggiore certezza del diritto e migliore raccolta dei dati sugli effetti della normativa[176].

Il caso francese

Molti migranti, dai 60 ai 150 al giorno, vengono fermati ogni giorno nella zona di confine italo-francese. Circa il 95% di loro viene respinto in Italia[177]. Durante il 2016, 35.000 persone che tentavano di attraversare il confine sono stati arrestati. In agosto 2016, alcuni attivisti hanno aiutato 400 migranti a lasciare il campo della Croce Rossa con sede a Ventimiglia per entrare in Francia e presentare richiesta d'asilo ma molti di loro sono stati fermati dalla polizia e accusati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare[178]. In particolare nella regione francese *Alpes-Maritimes* (Alpi-Marittime) sono numerosi i casi di semplici cittadini e attivisti, sanzionati per aver commesso un "*délit de solidarité*"[179]. Allo stesso, vi è un ridimen-

169 General Secretariat of the Council , *Draft Council conclusions on migrant smuggling - Adoption* , 4 marzo 2016, http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-migrant-smuggling-concl-6475-16.pdf

170 Cfr. art. 1 direttiva in esame

171 Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/protocollo.addizionale.tratta.it.pdf

172 https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/fra_criminalization_of_migrants.pdf

173 Art. 12, comma 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139, http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm

174 Sul tema, si veda https://www.asgi.it/media/asilo-accoglienza-ordinanze-comuni/

175 European Parliament, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, dicembre 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf

176 FRA, *Annex: EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay*, marzo 2015, http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them

177 http://www.lepoint.fr/societe/nice-de-plus-en-plus-de-migrants-tentent-de-passer-par-les-montagnes-05-09-2016-2066145_23.php

178 Amnesty International , *Des controles aux confins du droit. Violations des droits humains à la frontière avec l'Italie*, febbraio 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

179 In Francia, dati i numerosi casi al riguardo, il dibattito sul c.d. *"délit de solidarité"* ha coinvolto

Focus /

Sulla frontiera, tra Italia e Francia, dove la solidarietà è sotto processo, è stato documentato un preoccupante incremento di respingimenti, negando il diritto di richiedere asilo

sionamento delle garanzie al riconoscimento del diritto di asilo per chi ne fa richiesta[180].

Tra la Valle della Roia e i piccoli comuni di Ventimiglia e Mentone, dove i confini tra Francia e Italia si confondono. In questo lembo di terra, tra il mare e le montagna, ogni giorno decine di migranti cercano di proseguire il loro viaggio in Europa e verso il Nord. Ma chi li aiuta rischia di essere criminalizzato.

La tendenza a criminalizzare, con rischi quali la reclusione e gravi sanzioni amministrative, coloro che prestano soccorso ai migranti in transito, ha fatto sì che sul territorio si costituissero vere e proprie associazioni a sostegno e in difesa dei tanti che hanno agito in nome della solidarietà[181]. Tra queste vi è il Comitato di sostegno ai cittadini solidati della Regione, "Citoyens Soldaires" [182], al quale hanno aderito, personalità provenienti dal mondo della cultura, accademico e politico.

il mondo accademico e politico, si veda, per approfondire: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/01/06/immigration-ou-en-est-le-delit-de-solidarite_5058965_4355770.html e http://www.liberation.fr/france/2017/01/04/migrants-le-delit-de-solidarite-existe-t-il-encore_1539161

180 Si veda, al riguardo, il caso del Prefetto condannato dal Tribunale amministrativo di Nizza per aver arrecato un grave danno al diritto di asilo, http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/nice/prefet-alpes-maritimes-condamne-avoir-porte-atteinte-grave-au-droit-asile-1225819.html

181 La lettera al Presidente della Repubblica, firmata da diversi rappresentanti del mondo accademico, a sostegno di Pierre Mannoni http://www.liberation.fr/debats/2016/11/23/non-a-la-criminalisation-de-la-solidarite_1530157

182 Qui, il link alla pagina del Comitato: https://citoyenssolidaires06.com/

Storie

- Pierre Alain Mannoni, 45 anni, ha **rischiato il carcere per aver aiutato**, nell'ottobre 2016, tre giovani eritree a raggiungere Nizza. Fermato dalla polizia di frontiera a Mentone, tra Ventimiglia e Nizza. Ad inizio anno è stato assolto[183].
- Un militare in pensione è stato **processato per aver tentato il ricongiungimento** fra una bambina afghana di quattro anni del campo profughi di Calais e la sua famiglia in Inghilterra[184].
- La professoressa in pensione Claire Marsol[185], condannata a pagare una **multa di 1.500 euro** dalla Corte di Appello di Aix-en-Provence **per aver dato un passaggio alla frontiera** a due ragazzi immigrati.
- **Non solo cittadini francesi.** A gennaio 2017, una giovane giornalista italiana è stata fermata a Sospel, alle spalle di Mentone, mentre trasportava con sé sei migranti[186]. Caso analogo quello della giovane di Cuneo fermata dalla polizia francese tra Ventimiglia e Mentone, in auto, mentre prestava assistenza a otto migranti. Il Procuratore di Nizza per lei ha chiesto 8 mesi di reclusione e 2 anni di interdizione dal territorio francese[187].
- **Il contadino – passeur.** Quest'anno, a febbraio, il tribunale di Nizza lo ha condannato a pagare 3.000 euro di multa: la colpa è quella di aver aiutato alcuni migranti a passare la frontiera tra Italia e Francia. L'8 agosto 2017 è stato condannato per favoreggiamento dell'immigrazione illegale a 4 mesi con la condizionale[188].
- Felix Croft[189], il ragazzo francese fermato al casello di Ventimiglia perché accusato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale per **aver aiutato nel 2016 una famiglia sudanese ad attraversare la frontiera**. Rischiava una condanna a 3 anni e 4 mesi di reclusione, oltre ad una multa di 50mila euro. È stato assolto: quest'anno, a fine aprile. i giudici hanno riconosciuto, nel comportamento di Croft, le intenzioni umanitarie[190].

183 http://www.lastampa.it/2017/01/06/ esteri/aiut-migranti-al-confine-con-mentone-assolto-insegnante-francese-HDgXEnJouPZ6rzmQShp1PI/pagina.html

184 https://www.theguardian.com/uk-news/2016 /jan/14/former-soldier-court-smuggle-child-refugee

185 http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/12/18/une-benevole-condamnee-pour-avoir-aide-deux-erythreens-en-situation-irreguliere_4834944_1653578.html

186 http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017 /01/20/97001-20170120 FILWWW 00156-migrants-une-journaliste-en-garde-a-vue-a-menton.php

187 http://www.ilsecoloxix.it/p/imperia/2017/04/ 04/ASw2AarG-ventimiglia_migranti_passare.shtml

188 http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/08/08/migranti-condannato-contadino-francese_2af3324f-9309-4743-88bb-4b0106c1aa13.html

189 http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/02/ 16/news/a_imperia_il_primo_processo_in_italia_a_un_passeur_solidale-158480661/

190 http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/ 04/27/news/ventimiglia_assolto_il_passeur_solidale-164025238/

Focus /

Il "reato di solidarietà", in quanto tale, nell'ordinamento francese non esiste. Tuttavia, si fa riferimento all'articolo 622, comma 1, del Codice di ingresso, soggiorno e del diritto d'asilo degli stranieri (CESEDA)[191], il quale dispone che *"ogni persona che, con aiuti diretti o indiretti, facilita o tenta di facilitare l'ingresso, la circolazione o il soggiorno irregolare di uno straniero in Francia"*, rischia fino a cinque anni di reclusione e una multa di 30.000 euro. Lo stesso articolo, al comma 4, prevede, ad alcune condizioni, delle esenzioni, c.d. "*immunités humanitaires"*, ovvero nel caso sussista una situazione di pericolo attuale ed imminente che renda necessario l'aiuto prestato per salvaguardare la persona dello straniero, a condizione che non vi sia sproporzione tra i mezzi utilizzati dal soccorritore e la gravità della minaccia o che tra le parti non sia stato pattuito un corrispettivo diretto o indiretto. Così formulato l'articolo è caratterizzato da elementi di imprecisione ed indeterminatezza, **con il risultato di sanzionare penalmente qualsivoglia forma di aiuto, anche disinteressato, prestato ad uno straniero in situazione irregolare. Così congegnato, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare si presta dunque ad essere utilizzato al fine di comprimere ogni spazio di solidarietà di cui il migrante possa beneficiare grazie all'azione di associazioni e comuni cittadini.** In tal senso, la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH), autorità indipendente dello Stato, più volte, nel corso degli anni, ha chiesto al governo e all'Assemblea nazionale di impegnarsi nella modifica dell'articolo 622, comma 1, del CESEDA, in modo tale che solo le azioni condotte a scopo di lucro siano sanzionate[192].

191 https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006147789&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20090408

192 http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-mettre-fin-au-delit-de-solidarite

UNHCR/DIANA DIAZ

2.6 Il piano d'azione per l'integrazione e la sua attuazione

Alla luce dell'afflusso passato, presente e futuro di rifugiati e richiedenti asilo, l'integrazione nel mercato del lavoro rappresenta una delle sfide più importanti per l'Unione europea e gli Stati membri. Il *Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*[193], presentato dalla Commissione nel giugno 2016, ha indicato, in merito, proposte in aree cruciali, quali le misure d'integrazione che precedono la partenza e l'arrivo, in particolare per le persone reinsediate con evidente bisogno di protezione internazionale; l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale; l'accesso ai servizi di base; la partecipazione attiva e l'inclusione sociale.

I migranti, tuttavia, ha rilevato la Commissione, sono spesso sottoccupati, anche quando sono in possesso di un diploma universitario; riconoscere e mettere a profitto le qualifiche di cui sono già in possesso rappresenta una delle priorità in materia di accesso al lavoro. Da allora la Commissione ha lanciato, in particolare, due iniziative finalizzate all'accesso nel mercato del lavoro e al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi:

- **"datori uniti per l'integrazione"**[194], con l'obiettivo di incentivare le imprese a sostenere i richiedenti asilo e i rifugiati, attraverso l'offerta di tirocini e programmi di formazione, in cooperazione con le agenzie del lavoro e i centri per l'impiego sul territorio;
- **"strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi"**[195], presentato dalla Commissione il 20 giugno 2017, rientra tra le azioni annunciate nella Nuova agenda per le competenze dell'Unione europea e il Piano d'azione per l'integrazione. Spesso chi fugge dal proprio paese non porta con sé i propri diplomi ed è quindi importante poter presentare le competenze dei cittadini dei paesi terzi in una maniera che li aiuti a veder riconosciuta la propria esperienza pregressa. Lo Strumento è un programma online multilingue che permette ai cittadini dei paesi terzi di presentare le proprie competenze, qualifiche ed esperienze in modo tale da renderle comprensibili in tutta l'Unione europea. L'obiettivo, dunque, è di agevolare le organizzazioni che offrono servizi ai cittadini dei paesi terzi a individuare esigenze specifiche, come l'apprendimento linguistico, la consulenza in materia di occupazione o formazione continua. In ultima analisi, ha l'intendo di facilitare il processo di collegamento tra la domanda e l'offerta di lavoro.

193 Commissione europea, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, 7 giugno 2016, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=1495528840755&from=EN

194 Commissione europea, Dialogo europeo sulle *competenze e la migrazione: datori di lavoro e Commissione uniti per l'integrazione dei migranti*, Comunicato stampa, 23 maggio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1386_it.htm

195 Commissione europea, *Integrazione: un nuovo strumento per agevolare l'accesso al lavoro dei cittadini di paesi terzi*, Comunicato stampa, 20 giugno 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1603_it.htm

2.7 La riforma del sistema europeo comune d'asilo: lavori in corso

Nella comunicazione del 6 aprile 2016, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*[196] la Commissione europea ha illustrato le priorità per migliorare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS). L'obiettivo generale è di passare da un sistema che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri, a un sistema più equo che offra percorsi sicuri verso l'UE ai cittadini di Paesi terzi bisognosi di protezione o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell'Unione. La Commissione ha pertanto annunciato una riforma progressiva del quadro attuale, al fine di stabilire un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro competente per i richiedenti asilo, rafforzare il sistema Eurodac, raggiungere una maggiore convergenza nel sistema di asilo, prevenendo così i movimenti secondari, e introdurre un mandato rafforzato per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Il 4 maggio 2016 la Commissione ha presentato un primo pacchetto di proposte legislative di riforma del sistema europeo comune di asilo:

- una proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di **determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo** presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide[197]. La proposta intende riformare il regolamento (UE) n. 604/2013, cd. regolamento Dublino III, istituendo un nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri che si dimostri più equo, più efficiente e più sostenibile. Fra i principali obiettivi: la creazione di un meccanismo di equità, il quale preveda che venga automaticamente stabilito quando uno Stato membro si trova a far fronte a un numero sproporzionato di richieste di protezione internazionale (per far ciò, si farà riferimento alle dimensioni e alla ricchezza dello Stato in questione). Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale, dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovranno essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sarà al di sotto di quel livello. Inoltre, gli Stati membri avranno la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento. In tal caso, dovranno versare un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro in cui sarà ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità; obblighi giuridici più chiari per i richiedenti protezione internazionale, compreso il dovere di rimanere nello Stato membro competente per la loro richiesta, limiti geografici alla fornitura di benefici materiali legati all'accoglienza e conseguenze proporzionate in caso di violazione delle norme, al fine di prevenire gli abusi e i movimenti secondari; maggiori garanzie per i minori non accompagnati e l'ampliamento della definizione di "familiari". Tuttavia l'iter della proposta all'interno del Consiglio europeo sconta forti rallentamenti per l'opposizione di alcuni Stati membri, in particolare il cosiddetto gruppo dei Paesi di Visegrad. Nel Parlamento europeo la proposta legislativa è stata assegnata alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), con Cecilia Wikström (ALDE, Svezia) nominata relatrice, la quale ha presentato il 24 febbraio 2017 il suo progetto di relazione.[198] L'iter è proseguito il 19 ottobre, con il voto della commissione LIBE.[199] Il negoziato tra i gruppi politici ha prodotto importanti e innovativi compromessi rispetto al testo proposto dalla Commissione, in particolare: eliminazione del criterio di primo paese d'ingresso e sostituzione con un meccanismo automatico di ricollocamento; eliminazione della procedura obbligatoria di inammissibilità; rafforzamento della possibilità di considerare, nella determinazione dello Stato responsabile della richiesta d'asilo, i legami significativi del richiedente con uno Stato membro (permesso di soggiorno o visto precedente; titoli accademici ottenuti nello Stato membro); rafforzamento le garanzie per

196 Commissione europea, *Riformare il Sistema Europeo Comune di Asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, 6 aprile 2016, http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&rid=1

197 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN

198 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+COMPARL+PE-599.751+02+NOT+XML+V0//IT

199 http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171016IPR86161/dublino-stati-membri-devono-accogliere-la-propria-quota-di-richiedenti-asilo

la salvaguardia dei minori, in particolare riguardo le disposizioni in materia di informazioni e la figura del tutore, il quale dovrà essere assegnato al minore entro 24 ore dalla richiesta di asilo e, infine, l'introduzione della figura dello sponsor, con l'obiettivo di permettere alle organizzazioni che rispettano specifici requisiti di agire come punto di riferimento e mantenere un richiedente fino a quanto la sua richiesta sarà esaminata. Tuttavia, la decisione della commissione LIBE di avviare i negoziati dovrà essere confermata formalmente dal Parlamento europeo riunito in seduta plenaria durante la sessione di novembre.

- una proposta di regolamento che istituisce **l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**[200], che intende trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria Agenzia europea per l'asilo, con un mandato rafforzato e funzioni ampliate per affrontare le carenze strutturali che dovessero emergere nell'applicazione del sistema di asilo dell'UE. Tra i nuovi compiti dell'Agenzia dovrebbe esservi quello di avvalersi delle quote di riferimento per applicare il meccanismo di equità nel quadro del nuovo sistema di Dublino. La proposta prevede inoltre che la nuova Agenzia garantisca una maggiore convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale nell'intera Unione, rafforzando la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e promuovendo il diritto dell'Unione e le norme operative in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza ed esigenze

200 https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-271-IT-F1-1.PDF

di protezione. Il relatore, Péter Niedermüller (S & D, Ungheria), ha presentato il suo progetto di relazione il 7 settembre 2016; l'8 dicembre 2016 la commissione LIBE ha adottato il progetto di relazione[201]. Il 28 giugno 2017 la presidenza maltese del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo hanno raggiunto un ampio accordo politico su tutti i dodici capi del regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo sulla base del mandato conferito dal Coreper il 20 dicembre 2016[202]. L'accordo, dunque, sarà successivamente sottoposto al Coreper per approvazione a nome del Consiglio;

- una proposta di regolamento che istituisce l'**Eurodac** per il confronto delle impronte digitali al fine di una più efficace applicazione del regolamento Dublino, per l'identificazione dei cittadini di un Paese terzo o apolidi soggiornanti illegalmente e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto[203]. La proposta prevede di ampliare il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, e identificarli ai fini del rimpatrio e della riammissione. Nel Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla commissione LIBE. La relatrice, Monika Macovei (ECR, Romania), ha pubblicato il suo progetto di relazione il 2 febbraio 2017; in seguito, la Commissione ha adottato la relazione il 30 maggio 2017[204]. Nello stesso giorno i membri del Parlamento europeo hanno anche accettato di avviare i negoziati inter-istituzionali.

Il 13 luglio 2016 la Commissione ha presentato un secondo pacchetto legislativo che si compone delle seguenti proposte:

- una proposta di direttiva recante norme relative **all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**[205]. La Commissione propone di riformare la c.d. "direttiva accoglienza" (direttiva 2013/33/UE, del 26 giugno 2013) per fare in modo che i richiedenti asilo possano beneficiare di standard di accoglienza armonizzati e dignitosi in tutta l'UE e prevenire in tal modo i movimenti secondari. Principali obiettivi della riforma: armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza; provvedere all'elaborazione e all'aggiornamento costante di piani di emergenza al fine di assicurare una capacità di accoglienza sufficiente e adeguata, anche in situazioni di pressione eccessiva; fornire maggiori garanzie comuni ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati, i quali dovranno essere affidati a un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della domanda; ridurre i movimenti secondari. La proposta, inoltre, specifica che le condizioni di accoglienza dovranno essere fornite unicamente nello Stato membro responsabile; la Commissione ritiene infatti essenziale che i richiedenti protezione internazionale rimangano nello Stato membro competente e non fuggano. A tal fine, sono ulteriormente armonizzate le norme relative alla possibilità per gli Stati membri di assegnare ai richiedenti un luogo di residenza o di imporre loro l'obbligo di presentazione regolare dinanzi alle autorità, nonché sulla facoltà concessa agli Stati membri di ridurre le condizioni materiali di accoglienza. Nel caso in cui il richiedente non rispetti l'obbligo di risiedere in un determinato luogo, e qualora sussista il rischio di fuga, gli Stati membri potranno avvalersi del trattenimento. Nel Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla commissione LIBE. La relatrice Sophia in't Veld (ALDE, Paesi bassi) ha presentato il suo progetto di relazione il 18 gennaio 2017. La commissione ha adottato il progetto di relazione il 25 aprile 2017. Dopo l'adozione della relazione nella commissione LIBE, il Parlamento ha adottato, nella seduta plenaria del 17 maggio 2017, la decisione di avviare i negoziati inter-istituzionali[206];
- una proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta[207]. Tale regolamento andrebbe a sostituire la c.d. "direttiva qualifiche" (direttiva 2003/109/CE, del 25 novembre 2003). In particolare, la proposta prevede: una maggiore armonizzazione nei criteri di riconoscimento; far convergere maggiormente i tassi di riconoscimento e le forme di protezione, armonizzando il tipo di protezione e la durata dei permessi di soggiorno concessi ai beneficiari di protezione internazionale; una mag-

201 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0392+0+DOC+PDF+V0//IT

202 http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/29-eu-agency-for-asylum/

203 https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-272-IT-F1-1.PDF

204 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0212+0+DOC+PDF+V0//IT

205 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN

206 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0186+0+DOC+XML+V0//IT

207 https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-466-IT-F1-1.PDF

giore convergenza delle decisioni prese dagli Stati membri i quali dovranno tener conto degli orientamenti forniti dalla futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. La proposta prevede, fra l'altro, che il periodo di attesa assegnato ai beneficiari di protezione internazionale per ottenere lo status di residente di lungo periodo venga ricalcolato qualora la persona interessata si trovi in uno Stato membro in cui non gode del diritto di soggiorno o residenza. Inoltre, sono precisati i diritti e gli obblighi per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale, in particolare, l'accesso a determinate forme di assistenza sociale potrà essere subordinata all'effettiva partecipazione dei beneficiari di protezione internazionale a misure di integrazione. La proposta della Commissione è stata assegnata alla commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE). Tanja Fajon (S&D, Slovenia) è stata nominata relatrice. Il 15 giugno 2017 la commissione LIBE ha adottato la sua relazione sulla proposta della Commissione e ha deciso di avviare i negoziati inter-istituzionali[208];

- una proposta di regolamento che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale**[209], la quale intende sostituire la c.d. "direttiva procedure" (direttiva 2013/32/UE, del 26 giugno 2013) con un regolamento che stabilisca una procedura UE comune pienamente armonizzata per la protezione internazionale. In particolare, la proposta mira a: rendere le procedure di asilo più semplici, chiare e brevi, mantenuto il termine di sei mesi per l'adozione delle decisioni; introdurre termini più brevi (da uno a due mesi), in particolare per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata; stabilire nuove scadenze per la presentazione dei ricorsi (da una settimana a un mese) e per le decisioni nella prima fase di ricorso (da due a sei mesi). I richiedenti con esigenze particolari e i minori non accompagnati dovranno essere affidati a un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della domanda. Inoltre, l'applicazione di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari - finora facoltativa - è resa obbligatoria. La Commissione intende rendere obbligatoria l'applicazione del concetto di Paese sicuro. Propone in proposito di sostituire completamente le designazioni nazionali dei Paesi di origine sicuri e dei Paesi terzi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE, entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento. Il Parlamento europeo non ha ancora espresso una posizione sul fascicolo. La relatrice è Laura Ferrara (EFDD, Italia), membro della commissione LIBE, il cui progetto di relazione è stato presentato il 30 maggio 2017[210];
- una proposta di regolamento che istituisce **un quadro di reinsediamento**[211] dell'Unione e che modifica il regolamento (UE) n. 516/2014. La proposta intende stabilire un approccio legislativo vincolante e obbligatorio in materia di reinsediamento per il periodo successivo al 2016 al fine di garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa. Obiettivo della proposta è quello di istituire un meccanismo orizzontale per l'avvio di iniziative mirate di reinsediamento dell'UE, definendo norme comuni a livello europeo per l'accesso e la ripartizione, lo status da accordare alle persone reinsediate e in materia di sostegno finanziario, le quali dovrebbero andare ad aggiungersi alle altre misure volte a scoraggiare i movimenti secondari. Il numero di persone da reinsediare ogni anno continuerà a essere stabilito dagli Stati membri, ma la Commissione ritiene che l'Unione nel suo complesso avrà un impatto maggiore grazie al coordinamento degli sforzi nazionali e a un'azione sinergica: il futuro quadro di reinsediamento dovrà, infatti, essere attuato attraverso piani annuali dell'Unione, adottati dal Consiglio e resi operativi tramite programmi di reinsediamento mirati, adottati dalla Commissione. Nel Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla commissione LIBE, il relatore è Malin Björk (GUE / NGL, Svezia) il quale ha presentato il suo progetto di relazione il 12 aprile 2017[212].

208 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0245+0+DOC+XML+V0//IT#title1

209 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-467-F1-IT-MAIN.PDF

210 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-597.506+01+DOC+PDF+V0//IT&language=IT

211 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-468-IT-F1-1.PDF

212 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-601.257+01+DOC+PDF+V0//IT&language=IT

UNHCR/ROCCO NURI