

LE FRONTIERE ESTERNE DELL'UE: una tragedia annunciata

Ulrich Stege

Le politiche sulla migrazione sono per lo più elaborate da non-migranti, a beneficio di non-migranti e senza consultare i migranti. L'assenza di tali migranti dai dibattiti sulle politiche pubbliche significa che tali dibattiti non sono informati dall'esperienza di coloro che ne sono maggiormente colpiti e si basano quindi su stereotipi, minacce e fantasie.

François Crépeau¹

1. Introduzione

Da anni, le frontiere esterne dell'Europa si sono trasformate sempre più in spazi senza legge, in cui chi cerca protezione è esposto alla violenza dello Stato e privato dei propri diritti. Questo è esemplificato dal fatto comprovato che la guardia costiera greca sequestra i richiedenti protezione, tra cui bambini piccoli, sul suolo greco, li trasferisce su imbarcazioni e poi li abbandona in mare aperto. Negli ultimi anni sono stati documentati più volte respingimenti di questo tipo alle frontiere europee².

Allo stesso tempo, la rotta verso l'Europa è la via di fuga più letale al mondo. Solo negli ultimi dieci anni, più di 28.000 persone (circa 2500 nel 2023) in fuga verso l'Europa sono morte o scomparse alle frontiere esterne europee³. L'Europa sembra essersi abituata a queste morti e accetta le sistematiche violazioni dei diritti umani.

¹ FRANÇOIS CRÉPEAU, "Changing our Mindset and Understanding the Complexity of Migration", Second Annual Goethe-Göttingen Critical Exchange Roundtable Discussion, 2017, <https://www.mmg.mpg.de/151861/statement-by-francois-crepeau>.

² Cf. per esempio: «Euroactiv», *Greece normalised pushbacks during COVID-19, expert rescuer says*, 30 agosto 2023, <https://www.euractiv.com/section/migration/interview/greece-normalised-pushbacks-during-covid-19-expert-rescuer-says/>.

³ Cf. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

Invece di creare vie di fuga sicure, di organizzare una rapida accoglienza e distribuzione di tutti coloro che cercano protezione in Europa alle frontiere esterne dell'Unione europea (UE) e di sviluppare una procedura efficace per documentare e fermare le violazioni dei diritti umani alle frontiere, l'UE e gli Stati membri hanno continuato a portare avanti una politica di chiusura e di esclusione di coloro che cercano protezione: ciò avviene con la costruzione di nuove recinzioni di confine, l'accordo UE-Turchia, la cooperazione con la "guardia costiera libica" composta da milizie criminali e l'ostacolo ai soccorsi civili in mare nel Mediterraneo, l'istituzione di campi chiusi sulle isole greche e i respingimenti sistematici dei richiedenti protezione da parte dei funzionari di frontiera degli Stati membri con il sostegno e l'approvazione dell'agenzia UE per la protezione delle frontiere Frontex - e con un dibattito che si limita a dichiarare che le persone in fuga sono il "problema" e a incolparle del presunto "disordine" alle frontiere.

I progetti di "riforma" del Sistema europeo comune di asilo (CEAS)⁴, che verranno presentati in dettaglio nella prima parte di questo capitolo, non lasciano sperare in alcun miglioramento, anche se molti politici amano invocarlo. Basta guardare i numerosi rapporti e messaggi (dei media o delle ONG) sulla situazione alla frontiera esterna italiana. Per comprendere e classificare meglio le proposte attualmente in discussione e tentare di capire come potrebbero essere nella pratica, questo contributo tenta nella seconda parte di dare un'occhiata più da vicino alle pratiche attuali alle frontiere esterne dell'UE, in particolare in Spagna e Grecia.

2. La "riforma" del sistema europeo comune di asilo: piani di segregazione e di esclusione

Con i piani della Commissione europea e di molti Stati membri per riformare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS)⁵, quella che - soprattutto in Grecia - è stata a lungo una prassi esistente verrà ora disciplinata in modo giuridicamente uniforme in tutta l'UE. Dal 2015/16 sono state discusse ampie proposte da parte della Commissione europea⁶. Tuttavia, in considerazione degli interessi

⁴ Su CEAS in generale, cf: ULRICH STEGE, "La normativa europea sul diritto d'asilo: storie, sfide e prospettive in questi ultimi 100 anni", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2017*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2017, pp. 21-40.

⁵ Cf: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

⁶ NORA MARKARD, "Paper doesn't blush: The Commission presents a plan that does nothing to address the realities at the EU borders", Heinrich Böll Foundation, 2020, <https://eu.boell.org/>.

contrastanti degli Stati membri, i piani, che devono essere approvati non solo dagli Stati membri ma anche dal Parlamento europeo, non sono ancora stati adottati, ma sono state attuate solo diverse misure ad hoc.

Nel frattempo, la Commissione ha adattato e reso più stringenti le bozze dei suoi regolamenti. Ad esempio, dalla Germania è stata diffusa in Europa l'idea di condurre le procedure di asilo in campi chiusi alle frontiere esterne dell'UE e allo stesso tempo di bloccare l'accesso al sistema di asilo dell'UE per il maggior numero possibile di richiedenti protezione. Questa idea (secondo quanto riferito dall'allora ministro federale degli Interni in Germania Horst Seehofer⁷) è stata poi incorporata nel “Nuovo patto sulla migrazione” presentato nel settembre 2020, con il quale la Commissione europea ha raggruppato le sue proposte⁸.

Mentre i negoziati su questo “Nuovo Patto” sono ripetutamente falliti a causa delle diverse posizioni e della mancanza di volontà politica in Europa, il dibattito sulla riforma del CEAS è ripreso nella primavera del 2023. Ciò è stato motivato, da un lato, dal desiderio di cercare di approvare la riforma prima delle elezioni europee del 2024. Inoltre, nel 2023 è aumentato il numero di persone arrivate in Europa in cerca di protezione⁹ e quindi il tema della migrazione è stato nuovamente inserito in modo massiccio nell'agenda dei media e dei politici di vari Paesi. Quest'ultima circostanza ha fatto sì che nel giugno scorso anche il governo tedesco, da tempo contrario a norme più severe in materia di asilo (si veda l'accordo di coalizione del governo tedesco¹⁰), abbia accettato le nuove proposte e il compromesso del Consiglio dell'UE (sulle proposte normative più controverse del “Nuovo patto sulla migrazione”)¹¹. Poi, all'inizio di ottobre

org/en/2020/09/30/paper-doesnt-blush-commission-presents-plan-does-nothing-address-realities-eu-borders.

⁷ «TAZ», *Seehofers langer Schatten über Europa*, 13 luglio 2023, <https://taz.de/Flucht-nach-Europa!/5864087/>.

⁸ COMMISSIONE EUROPEA, “Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo”, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en.

⁹ Cf. in questo stesso volume la sezione I numeri, p. 107 e ss.

¹⁰ Cf in italiano: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01321065.pdf>; o in tedesco: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

¹¹ CONSIGLIO DELL'UE, “Politica migratoria: il Consiglio raggiunge un accordo sugli atti legislativi fondamentali in materia di asilo e migrazione”, 8 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>; ALBERTO-HORST NEIDHARDT, “One step closer to getting the EU Migration Pact done. One step closer to ambitious change?”, EPC Discussion Papers, 2023, https://www.epc.eu/content/PDF/2023/EUMigrationPact_DP_v3.pdf.

2023¹², è stato raggiunto un accordo nel Consiglio dell'UE sul controverso regolamento sulle crisi. Senza questo accordo politico tra la maggior parte degli Stati membri del Consiglio dell'UE, l'accordo di giugno sarebbe decaduto nuovamente. L'adozione da parte del Parlamento dell'UE è ancora in sospeso, ma è prevista al più tardi per aprile 2024.

Se la riforma del CEAS dovesse essere attuata come definito nella decisione del Consiglio di giugno e ottobre 2023, ciò limiterebbe notevolmente il diritto di asilo nell'UE. Per coloro che cercano protezione, l'accesso al sistema di asilo dell'Unione europea sarebbe in pratica drasticamente più difficile e per molti sarebbe addirittura completamente precluso. Tutti i rifugiati che raggiungono l'Unione europea alle frontiere esterne verrebbero prima trattenuti in centri di detenzione chiusi presso le frontiere stesse, dove le varie procedure - screening ed eventualmente procedure di frontiera - verrebbero poi svolte dietro muri e filo spinato, con tempi che potrebbero arrivare fino a sei mesi¹³ (con un possibile prolungamento della detenzione integrata in attesa di espulsione). La procedura di frontiera, obbligatoria per gli Stati membri, consiste nel poter valutare "rapidamente" alle frontiere esterne dell'UE se le eventuali domande di asilo sono infondate o inammissibili.

La procedura di frontiera si applica quando un richiedente asilo presenta una domanda a un valico di frontiera esterna dopo essere stato fermato in relazione a un attraversamento irregolare della frontiera o dopo essere stato sbarcato a seguito di un'operazione di ricerca e salvataggio. La procedura è obbligatoria¹⁴ per gli Stati membri se il richiedente rappresenta una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, se ha ingannato le autorità con false dichiarazioni o nascondendo informazioni e se il richiedente possiede una nazionalità con un tasso di riconoscimento inferiore al 20%.

Le persone soggette alla procedura di frontiera non sono autorizzate a entrare nel territorio dello Stato membro (in questo caso si applica la cosiddetta

¹² CONSIGLIO DELL'UE, "Politica migratoria: il Consiglio approva il mandato sul regolamento dell'UE concernente le situazioni di crisi", 4 ottobre 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>.

¹³ Le disposizioni si trovano, tra l'altro, nelle bozze del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, del regolamento sullo screening e del regolamento sulla procedura di asilo (art. 41) della Commissione europea del 23 settembre 2020, cf. COMMISSIONE EUROPEA, "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo", 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en.

¹⁴ Ad oggi, l'applicazione della procedura di frontiera è a discrezione dello Stato membro, cf. art. 43 della direttiva sulle procedure d'asilo; il nuovo regolamento prevede che ciò sia ora obbligatorio, cf. art. 41 e segg della proposta di regolamento sulle procedure d'asilo.

finzione di non ingresso). In questo caso (simile alle procedure aeroportuali che alcuni Paesi, come la Germania, attuano da anni¹⁵), si finge che i richiedenti protezione, che da tempo si trovano nell'UE, non siano affatto nell'UE. Lo scopo di questo “trucco” legale è quello di facilitare il rimpatrio o il respingimento di persone che non hanno il diritto di entrare nel Paese o a cui non è stato concesso lo status di protezione. Inoltre, l'accesso al sistema di protezione legale è reso molto più difficile per queste persone.

La procedura di frontiera si svolgerà inevitabilmente in strutture simili a quelle di detenzione. Come possono apparire queste condizioni lo si può già vedere negli hotspot in Grecia e in Italia. L'argomentazione spesso utilizzata dai governi, secondo cui non si tratta affatto di una privazione della libertà, perché le persone possono andarsene (ritornando al paese d'origine) in qualsiasi momento, non corrisponde assolutamente alla realtà. Inoltre, va detto che in queste condizioni, come dimostra la pratica attuale in Grecia, l'accesso a una consulenza indipendente in materia di asilo e all'assistenza legale è massicciamente impedito. È quindi prevedibile che il tasso di protezione in queste procedure accelerate di asilo alla frontiera sia significativamente più basso rispetto alle procedure di asilo regolari e più attente negli Stati membri, dove è poi aperta anche un'azione legale regolare.

In modo critico, le riforme consentono anche la detenzione dei minori accompagnati e altre persone vulnerabili che entrano irregolarmente¹⁶.

La proposta faciliterà in oltre una maggiore applicazione del concetto di Paese terzo sicuro. Il concetto dei Paesi terzi sicuri prevede un controllo di ammissibilità attraverso il quale le domande di asilo possono essere respinte se i rifugiati hanno raggiunto l'UE attraverso un cosiddetto Paese terzo sicuro. Il regolamento consente l'espulsione verso questo Paese terzo sulla base del fatto che anche lì esiste una protezione. In questo contesto è importante di distinguere il concetto di Paese terzo sicuro da quello Paese di origine sicuro. In genere si presume che i richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri non siano a rischio di persecuzione. Tuttavia, le domande di asilo vengono esaminate nel merito, anche se con restrizioni procedurali, in particolare con scadenze ridotte

¹⁵ PAULA HOFFMEYER-ZLOTNIK & MARLENE STILLER, “Border Procedure (Border And Transit Zones) - Germany”, Asylum Information Database (AIDA), 2023, <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/border-procedure-border-and-transit-zones/>

¹⁶ Cf. le disposizioni nella proposta del regolamento sulla procedura di asilo (per esempio art. 41).

per i ricorsi. Al termine della procedura, tuttavia, può essere concesso lo status di protezione.

Se si applica il concetto di Paesi terzi sicuri, invece, le domande vengono già respinte come inammissibili senza che venga effettuato un esame di merito. L'idea di base è che se c'è un altro Paese disposto ad accogliere i richiedenti asilo in cui sono assicurate garanzie equivalenti in base al diritto asilo, non dovrebbe fare differenza, secondo la logica, se la protezione viene concessa o negata lì o qui. Alla luce della "comoda soluzione" che questo offre per trasferire la responsabilità della procedura d'asilo, l'interesse politico del concetto è evidente.

Tuttavia, qualsiasi applicazione del concetto di Paese terzo sicuro è soggetta a una chiara linea rossa in termini di diritti umani, a causa del cosiddetto principio di non-refoulement ai sensi dell'art. 33, par. 1, della Convenzione sui rifugiati del 1951 e dell'art. 3 della CEDU: un respingimento è sempre contrario ai diritti umani se la persona respinta è a rischio di persecuzione o di trattamenti inumani o degradanti nel Paese in questione. Se esiste il rischio di un respingimento a catena dal Paese terzo sicuro al Paese di origine non sicuro o a un "quarto Paese" non sicuro, anche la prima deportazione è vietata.

In teoria, un Paese deve quindi soddisfare standard elevati per essere classificato come Paese terzo sicuro. Tuttavia, nella nuova proposta questi standard sono stati abbassati in punti chiave¹⁷. La pratica alle frontiere esterne mostra in più che è improbabile che questi standard vengano rispettati. Ad esempio, al confine greco-turco non è più un'eccezione, ma piuttosto la regola che le domande di asilo siano respinte come inammissibili nelle procedure di frontiera con riferimento alla Turchia come Paese terzo sicuro. Tuttavia, attualmente la Turchia non può essere considerata un Paese terzo sicuro. In primo luogo, le effettive condizioni procedurali e di accoglienza per i rifugiati in Turchia sono quantomeno discutibili. Inoltre, dal marzo 2020 la Turchia si rifiuta di riaccogliere le persone. Tuttavia, questo è un requisito obbligatorio per l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro. Ciononostante, le autorità greche continuano ad applicare il concetto e si rifiutano di effettuare il necessario esame sostanziale delle domande di asilo. Questo dimostra il calcolo politico che sta dietro alla proposta: invece di insistere sul rispetto degli standard legali stabiliti, che finora sono stati regolarmente compromessi nella pratica, l'Unione europea sta abbassando ulteriormente gli standard per assecondare gli Stati membri che violano la legge.

¹⁷ Cf. art. 38 della direttiva sulle procedure d'asilo e art. 45 della proposta di regolamento sulle procedure d'asilo.

Inoltre, la proposta di regolamento si attiene al sistema cosiddetto di “Dublino”¹⁸, da tempo fallito, ossia al principio (semplificando) secondo cui il primo Paese d’ingresso è responsabile delle procedure d’asilo di chi chiede protezione. Si tratta di una notizia particolarmente negativa per l’Italia, che di fatto ha sospeso illegalmente per mesi l’attuale regolamento¹⁹. Tutti i tentativi di abbandonare o modificare questo sistema sono falliti. Persino gli emendamenti proposti dalla Commissione europea, già approvati dal Parlamento, secondo i quali la definizione di familiari sarebbe stata estesa e i richiedenti asilo avrebbero potuto ricongiungersi con i fratelli, sono stati respinti dagli Stati membri dell’UE. Alla fine e secondo l’accordo attuale, gli regolamenti di Dublino saranno addirittura inaspriti per i Paesi di primo ingresso (come Grecia, Italia o Spagna). Questi Paesi rimangono responsabili delle procedure di asilo molto più a lungo. Solo dopo due anni (attualmente: 6 mesi), quando il rimpatrio del richiedente asilo non è stato avviato dal secondo Paese o è fallito, la responsabilità sarà trasferita al Paese di residenza. Inoltre, la procedura di “trasferimento Dublino” è stata semplificata.

Allo stesso tempo, e non di rado, questa innovazione viene “venduta” come un cambiamento positivo, dal momento che le nuove regole concordate dagli Stati membri creerebbero un sistema di solidarietà obbligatoria, anche se “à la carte”. In circostanze normali, gli Stati contributori potrebbero scegliere tra ricollocazione, sostegno finanziario e sostegno operativo - che dovrebbe concentrarsi, tra l’altro, sul rafforzamento delle capacità, sulle infrastrutture e sulle attrezzature tecniche - per compensare l’onere aggiuntivo per gli Stati che devono affrontare il maggior numero di arrivi irregolari.

Tuttavia, il numero totale di ricollocazioni all’anno ammonterebbe solo a 30.000, un dato che risulta particolarmente basso. A titolo di confronto, nel 2022 sono state presentate nell’UE quasi 900.000 domande iniziali di asilo²⁰. Infine, per quanto riguarda l’opzione finanziaria alternativa, è stato fissato un importo di 20.000 euro per ogni richiedente asilo non ricollocato. Si può dubitare che questo meccanismo di solidarietà possa effettivamente funzionare

¹⁸ Sul sistema “Dublino” in generale, cf: ULRICH STEGE, “I miseri vent’anni di attuazione del sistema Dublino in Europa...e ora?”, in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2018*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018, pp. 39-59.

¹⁹ «La Repubblica», *Quei 300.000 migranti scappati in Europa che l’Italia non ha voluto riprendersi*, 24 settembre 2023, https://www.repubblica.it/cronaca/2023/09/23/news/trattato_di_dublino_cose_e_come_funziona-415562080/; cf. anche: <https://italy.refugee.info/hc/en-us/articles/5388746179863-Dublin-Regulation->.

²⁰ Cf. in questa stessa sezione la tabella sui Richiedenti asilo per la prima volta nell’UE e in altri Paesi europei, p. 128.

nella pratica. Le esperienze passate con queste procedure di ricollocazione non sono promettenti²¹. Inoltre, le dichiarazioni pubbliche dei governi fanno già presagire future controversie. Alcuni Stati hanno descritto questi contributi di solidarietà come insufficienti. La Polonia e l'Ungheria hanno invece sostenuto che si tratterebbe di un onere irragionevole.

L'accordo del Consiglio dell'UE (dell'ottobre 2023) comprende anche un regolamento di crisi²². Questo stabilisce le regole da applicare in situazioni eccezionali quando il sistema di asilo dell'UE è messo a prova da un improvviso e massiccio afflusso di migranti, come è avvenuto in particolare nel 2015-2016.

Per far fronte a queste sfide inaspettate, gli Stati membri sarebbero autorizzati ad adottare misure più severe, ad esempio trattenendo i richiedenti asilo alla frontiera fino a 20 settimane (invece di un massimo di 12 settimane in circostanze normali) mentre la loro domanda di protezione internazionale viene esaminata.

Il regolamento sulle crisi si applicherebbe anche nel caso in cui un governo straniero utilizzasse la migrazione come "arma" per interferire negli affari interni dell'UE - una lezione appresa dalla crisi di confine istigata dalla Bielorussia nell'estate del 2021. Il regolamento sulle crisi è stato fortemente criticato. Il timore è che gli Stati membri proclamino una situazione di crisi quasi permanente per sistematizzare i regolamenti più severi²³.

Nel complesso, va detto che la nuova riforma del CEAS riapre molti problemi invece di portare davvero a un cambiamento di paradigma verso una politica comune dell'UE in materia di asilo che sia realistica, praticabile e umana. Ad esempio, ci si chiede perché gli Stati membri alle frontiere esterne (come la Grecia, l'Italia o la Spagna), che hanno sistematicamente violato la legge per anni, dovrebbero improvvisamente agire in conformità con la legge dopo la riforma del CEAS? Dopotutto, dovrebbero essere responsabili della maggior parte delle procedure e gestire grandi centri di detenzione sul loro territorio a questo scopo.

²¹ Cf. per esempio la risoluzione del Parlamento adottata nel 2017 in rispetto al non funzionamento del piano di ricollocazione adottato nel 2015 al livello europeo per aiutare la Grecia e l'Italia: PARLAMENTO EUROPEO, "Far funzionare la procedura di ricollocazione", 18 maggio 2017, P8_TA(2017)0230, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0230_IT.html.

²² Ibid., nota 11.

²³ VIOLETA MORENO-LAX, "The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border", Queen Mary Law Research Paper, n. 403/2023, 2023, <https://ssrn.com/abstract=4577364>.

L'esperienza delle settimane di settembre/ottobre 2023 a Lampedusa²⁴ ha dimostrato che le misure della riforma non saranno attuabili e non cambieranno nulla della situazione attuale. In che modo l'Italia dovrebbe essere in grado di svolgere le procedure di frontiera in condizioni di detenzione con la cosiddetta "finzione di non ingresso" a Lampedusa in conformità con i diritti umani? Questo non è solo di fatto impossibile, visto l'elevato numero di richiedenti protezione in arrivo. È anche molto improbabile che l'Italia riesca a far uscire dal Paese la maggior parte delle persone in arrivo se le loro domande vengono respinte. Nonostante gli anni di attenzione e la chiara volontà politica, l'Italia, l'UE e gli Stati membri non sono riusciti ad aumentare efficacemente il numero di rimpatri di coloro a cui lo status di protezione non è stato concesso in via definitiva e che non hanno altri permessi di soggiorno²⁵. La conseguenza de facto è che molti di coloro che arrivano alla frontiera esterna sconteranno il loro tempo nelle procedure di frontiera, per poi essere trasferiti alle normali procedure di asilo e accoglienza. E tutto questo al prezzo di abbassare le condizioni dei diritti umani, in condizioni simili alla detenzione, con costi elevati e perdendo irresponsabilmente tempo per avviare importanti misure di integrazione (come corsi di lingua, accesso al mercato del lavoro con formazione mirata, ecc.).

Al contrario, tutto lascia pensare che gli Stati membri continueranno a cercare di tenere i richiedenti protezione fuori dall'Europa con una cooperazione per lo più molto discutibile con i cosiddetti Paesi di transito o di origine (si veda la cooperazione tra Italia e Libia²⁶ o tra UE e la Tunisia²⁷), a spingere i richiedenti protezione fuori dall'UE con violenti push-back (come sta facendo, ad esempio, la Grecia su base regolare) o, nel caso in cui ciò non riesca, a "farli

²⁴ Cf. per esempio l'appello della società civile: "Arrivi a Lampedusa: Solidarietà e resistenza di fronte alla crisi dell'accoglienza in Europa", 18 settembre 2023, <https://www.asgi.it/notizie/arrivi-a-lampedusa-solidarieta-e-resistenza-di-fronte-alla-cri-si-dellaccoglienza-in-europa>.

²⁵ Cf: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en#returns.

²⁶ Cf: SAVE THE CHILDREN, *Memorandum Italia-Libia: Un finanziamento contro i diritti umani*, 28 ottobre 2022, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/memorandum-italia-libia-un-finanziamento-contro-i-diritti-umani>.

²⁷ Il 16 luglio 2023 è stato firmato un memorandum d'intesa, noto come "accordo sui migranti", tra l'UE e la Tunisia, in un momento in cui l'UE sta cercando di trovare modi per limitare l'arrivo di migranti irregolari nel suo territorio. Il memorandum, tuttavia, solleva alcune preoccupazioni riguardo al suo contenuto, alla sua forma e alle sue implicazioni sui diritti umani. Infine, ma non meno importante, la Tunisia sembra addirittura rifiutare l'assistenza finanziaria dell'UE, cf: ANDREINA DE LEO, "The EU-Tunisia Memorandum of Understanding: A Blueprint for Cooperation on Migration?", Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), 2023, <https://timep.org/2023/10/19/the-cu-tunisia-memorandum-of-understanding-a-blueprint-for-cooperation-on-migration/>.

passare” senza registrazione e senza disposizioni per non dover essere responsabili di tutte le procedure di asilo o di rimpatrio.

3. Pratiche alle frontiere esterne dell'UE: La Spagna e la Grecia come modelli per l'UE?

Per comprendere e classificare meglio le proposte attualmente in discussione e possibilmente per capire come potrebbero essere in concreto, è utile dare un'occhiata più da vicino alle pratiche attuali alle frontiere esterne dell'UE, in particolare in Spagna e Grecia.

3.1 La Spagna

In primo luogo, è utile gettare uno sguardo sulla Spagna, che storicamente ha adottato una serie di misure e pratiche altamente restrittive già negli anni '90, e con maggiore evidenza negli anni 2000. Ciò ha calmierato temporaneamente la situazione. Anche durante la cosiddetta crisi migratoria del 2015, la situazione in Spagna era relativamente calma.

Tuttavia, negli ultimi anni, il numero di arrivi ha ripreso ad aumentare. Nel 2018 la Spagna è diventata la principale porta d'ingresso per la migrazione irregolare nell'UE. Gli arrivi sono raddoppiati a 57.000, mentre il numero di arrivi nell'UE è sceso ai minimi rispetto alla serie storica dei cinque anni precedenti. Nel 2020, la Spagna ha addirittura registrato il secondo numero più alto di arrivi via mare degli ultimi vent'anni²⁸.

Questa tendenza è diminuita nuovamente all'inizio del 2023. Mentre nello stesso periodo l'Italia e la Grecia hanno registrato un aumento degli arrivi di richiedenti protezione, il numero di arrivi in Spagna è leggermente diminuito. I dati del Ministero degli Interni spagnolo per il periodo da gennaio ad agosto mostrano, a titolo di esempio, un calo dell'11,3% degli arrivi alle Isole Canarie (una delle principali rotte della migrazione irregolare verso la Spagna) rispetto all'anno precedente. A settembre, tuttavia, c'è stato un cambiamento significativo e il mese si è concluso con più di 6.000 nuovi arrivi. Nel mese di ottobre

²⁸ «Euronews», *Spain curbs irregular immigration as other European countries see increases*, 9 agosto 2023, <https://www.euronews.com/2023/08/09/spain-curbs-irregular-immigration-as-other-european-countries-see-increases>.

vi è stato un ulteriore incremento. Si prevede quindi che il numero di arrivi alle Canarie nel 2023 supererà quello del 2020²⁹.

Il motivo della diminuzione dell'attività sulla rotta delle Canarie dopo il 2021 è dovuto principalmente alla maggiore collaborazione con le autorità marocchine che, dopo la riconciliazione con la Spagna del marzo 2022 (che ha portato addirittura al riconoscimento da parte della Spagna del piano marocchino per il Sahara Occidentale³⁰), hanno operato con maggiore diligenza per bloccare le imbarcazioni in partenza dalle coste saharawi e marocchine, i principali punti di partenza.

Il forte aumento degli arrivi registrato a partire dall'estate è dovuto a un nuovo importante fattore: la situazione in Senegal. Da giugno, il Paese è in preda a una crisi politica e sociale che ha messo in discussione la qualità democratica di un Paese fino ad allora considerato stabile³¹.

Da ciò si evince chiaramente che gli arrivi dipendono sempre da molti fattori diversi. Da un lato, ci sono le rotte migratorie in continua evoluzione, ognuna delle quali reagisce anche a situazioni nazionali e geopolitiche. Dall'altro lato, la Spagna ha costruito negli anni un sistema di controllo della migrazione che cerca sempre di reagire all'aumento degli arrivi di persone in cerca di protezione. Vale la pena di dare un'occhiata più da vicino a questo sistema, che viene spesso considerato dagli Stati membri un "esempio" in Europa. Nel corso degli anni, la Spagna lo ha ampliato e adattato. Il sistema mette in primo piano le pratiche di sorveglianza e controllo e include la tecnologizzazione e l'esternalizzazione come elementi centrali³².

La politica migratoria della Spagna è stata innescata da una crisi umanitaria. La cosiddetta "crisis de los cayucos", la "crisi dei barconi", in cui più di 30.000 migranti e rifugiati provenienti dall'Africa occidentale hanno raggiunto le Isole Canarie e quasi altri 10.000 l'Andalusia nel 2006, ha provocato una reazione a livello nazionale ed europeo. Inoltre, durante la "crisis de los cayucos", il

²⁹ «El PAIS», *Why is there a new surge in migrant boats to Spain's Canary Islands?*, 13 ottobre 2023, <https://english.elpais.com/spain/2023-10-13/why-is-there-a-new-surge-in-migrant-boats-to-spains-canary-islands.html#lnrlxddd90ywqzxeex88>.

³⁰ «Meltingpot», *La Spagna approva il piano di autonomia marocchino nel Sahara Occidentale*, 2 giugno 2022, <https://www.meltingpot.org/2022/06/la-spagna-approva-il-piano-di-autonomia-marocchino-nel-sahara-occidentale/>.

³¹ GIACOMO LUPI, "Le proteste in Senegal potrebbero essere soltanto all'inizio", Istituto Analisi Relazioni Internazionali (IARI), 2023, <https://iari.site/2023/07/02/le-proteste-in-senegal-potrebbero-essere-soltanto-allinizio/>

³² Sulle politiche di esternalizzazione cf. in generale: ULRICH STEGE, "Esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione Europea: focus su alcuni paesi del Maghreb", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2019*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2019, pp. 39-59.

bilancio delle vittime nel Mediterraneo occidentale e nell'Atlantico occidentale ha subito un aumento. Nel 2006, più di 6.000 persone sono state dichiarate morte o scomparse mentre cercavano di raggiungere le Isole Canarie³³. Si può notare chiaramente la tendenza - che prosegue anche oggi - per cui la politica migratoria in Europa è spesso una reazione alle crisi³⁴.

La situazione alle frontiere esterne della Spagna ha avuto conseguenze non solo a Madrid. All'epoca, la Spagna esercitò forti pressioni sull'UE per trovare una soluzione comune ai problemi, anche per quel che riguarda i conflitti interni spagnoli tra il governo centrale e il governo regionale delle Isole Canarie. Questa soluzione si è concretizzata nell'operazione Hera di Frontex, che è tuttora attiva e rappresenta l'attività più importante dell'agenzia di gestione delle frontiere nella regione. La modalità operativa di Hera può essere interpretata come un modello per le altre operazioni di Frontex: la priorità è data alle misure di controllo e sicurezza, mentre le misure umanitarie hanno un ruolo subordinato.

Tuttavia, il ruolo di "modello" della Spagna non si limita alla sfera marittima. Le due enclaves spagnole di Ceuta e Melilla, sul continente africano, sono luoghi importanti per raggiungere il territorio dell'UE e quindi centrali per la politica di frontiera spagnola ed europea. In risposta all'inclusione della Spagna nell'area Schengen, già negli anni '90 sono state erette nelle due enclaves recinzioni e meccanismi di difesa - in parte con il sostegno finanziario dell'UE - per scoraggiare migranti e rifugiati. Queste recinzioni sono state costantemente ampliate e ammodernate. Negli anni duemila sono state erette recinzioni di filo spinato alte sei metri, dotate anche di una serie di tecnologie di sorveglianza e torri di guardia.

Tuttavia, Ceuta e Melilla sono state ripetutamente teatro di violenti respingimenti ed escalation. Sempre più spesso, i migranti cercano di attraversare le recinzioni di confine e vengono impediti con la forza dalle autorità marocchine o trasferiti in Marocco senza procedura legale dalle autorità spagnole³⁵. È difficile non definire quest'ultimo caso un respingimento illegale, anche se la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo³⁶, in una decisione ampiamente

³³ «Cadena Ser», *Canarias recibe en 2006 el mismo número de inmigrantes que en los últimos cuatro años*, 27 dicembre 2006, https://cadenaser.com/ser/2006/12/27/espana/1167180611_850215.html

³⁴ *Crisification*.

³⁵ ACEM, "Country Report Spain: Access to the Territory and Push Backs", Asylum Information Database (AIDA), 2023, <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>.

³⁶ CEDU, Grande Camera, *Caso « N.D. & N.T. v. Spain »*, n. 8675/15 e 8697/15, 13 febbraio 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%5D%7D>.

criticata del 2020, non ha riscontrato una violazione dei diritti umani in uno di questi casi.

Uno dei più drammatici e tristi episodi di escalation ai confini con le enclaves è stata la morte o la scomparsa di almeno 58 migranti (molti dei quali provenienti dal Sudan) mentre cercavano di attraversare il confine tra Spagna e Marocco a Melilla. I decessi sono avvenuti il 24 giugno 2022, quando circa 2.000 persone hanno cercato di attraversare le alte recinzioni intorno a Melilla per entrare in Spagna³⁷.

Lo sviluppo di infrastrutture e strumenti tecnologici per la gestione delle frontiere non è visibile solo nelle enclaves, ma è un aspetto importante della politica migratoria spagnola. Una delle infrastrutture più importanti è il Sistema Integrado de Vigilancia del Exterior (SIVE), un sistema di sorveglianza gestito dalla Guardia Civil, istituito dal governo conservatore nel 2000, ma ampliato anche dal governo del Partito Socialista (PSOE), che inizialmente si era opposto al sistema. Sebbene il sistema sia stato testato solo nello Stretto di Gibilterra nel 2000, è stato continuamente ampliato. Nel 2006 è stato installato nelle Isole Canarie e nel 2010 ha coperto l'intera costa spagnola. Il SIVE, una combinazione di tecnologie radar, telecamere e sensori, è progettato per individuare e intercettare le imbarcazioni che cercano di raggiungere il territorio spagnolo via mare. Il sistema è stato spesso elogiato come modello. L'UE ha finanziato l'espansione del sistema tra il 2007 e il 2013 con oltre 53 milioni di euro³⁸ e ha utilizzato l'infrastruttura sia nel corso dell'operazione Hera sia nella creazione del sistema di sorveglianza a livello europeo EUROSUR³⁹, che presenta forti analogie con il SIVE nella sua concezione. Dalla progettazione e dalla pratica del SIVE emerge chiaramente che si tratta innanzitutto di controllo. Questi sistemi non sono stati progettati per uso umanitario (ad esempio per il salvataggio in mare) e sono quindi raramente, se non mai, utilizzati per simili scopi.

La seconda pratica spagnola, che rappresenta un modello cruciale per la politica europea in materia di migrazione e sicurezza delle frontiere, è l'esternalizzazione della politica di asilo e migrazione, che descrive il processo di

³⁷ ACCEM, "Country Report Spain: Access to the Territory and Push Backs", Asylum Information Database (AIDA), 2023, <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>.

³⁸ DANIEL FISHER, "Situating Border Control: Unpacking Spain's SIVE border surveillance assemblage", in «Political Geography», Volume 65, 2018, p. 67-76.

³⁹ DIRK GODENAU & ANA LÓPEZ-SALA, "Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management", in «Journal of Borderlands Studies», Volume 31-2, 2016, p. 159; cf. anche : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en.

estensione territoriale e amministrativa della politica migratoria e di frontiera di un determinato Stato o regione a Paesi terzi. Sebbene la politica migratoria nazionale della Spagna, in particolare, sia fortemente caratterizzata da misure di esternalizzazione, l'UE sta sempre più adottando e sostenendo questa forma di politica. Ne è un esempio la cosiddetta Rete "Seahorse"⁴⁰, una serie di progetti finanziati dall'UE per rafforzare lo scambio di informazioni tra la Spagna e Stati dell'Africa occidentale come il Senegal o la Mauritania. A tal fine, si dovrebbero potenziare le strutture tecnologiche, come le comunicazioni satellitari, per coordinare meglio le misure contro la migrazione irregolare nell'Atlantico occidentale⁴¹. La suddetta cooperazione tra Spagna e Marocco è stata sostenuta anche da finanziamenti dell'UE. Dal 2019, il Marocco ha ricevuto dalla Spagna 123 milioni di euro per il controllo della migrazione, suddivisi in quattro diversi pacchetti. Allo stesso tempo, l'UE ha fornito al Marocco 346 milioni di euro nello stesso periodo e trasferirà altri 500 milioni di euro entro il 2027⁴².

Altri strumenti di esternalizzazione della politica migratoria spagnola oltre alla creazione di infrastrutture tecnologiche sono la formazione delle guardie di frontiera e la fornitura di attrezzature⁴³.

Inoltre, gli accordi di rimpatrio sono di importanza centrale per la Spagna e per l'UE. Questo strumento, che di recente è stato ripetutamente discusso nel discorso politico e pubblico come se fosse una sorta di panacea contro le cosiddette crisi migratorie, è tuttavia ritenuto molto controverso dagli esperti. Accordi di questo tipo sono spesso costosi, logisticamente complessi e poco efficaci (se si considera il numero effettivo di rimpatri). Inoltre, in passato gli Stati, in particolare la Spagna, hanno sempre utilizzato questi accordi di rimpatrio per riportare semplicemente i richiedenti protezione in Senegal, Marocco o Mauritania senza avere accesso a una procedura di asilo adeguata, disattendendo così il principio di diritto internazionale di non-refoulement. In definitiva, l'esempio della Spagna dimostra che, nonostante tali accordi, dipende sempre

⁴⁰ Cf. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/seahorse-network_en.

⁴¹ MARIBEL CASAS-CORTES, SEBASTIAN COBARRUBIAS & JOHN PICKLES, "Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality", in «European Urban and Regional Studies», Volume 23-3, 2014, p. 231-251.

⁴² «Statewatch», *Spanish government approves another €30 million for migration control in Morocco*, 24 ottobre 2022, <https://www.statewatch.org/news/2022/october/spanish-government-approves-another-30-million-for-migration-control-in-morocco/>; cf. anche: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-spain_en.

⁴³ SPANISH COMMISSION FOR REFUGEES (CEAR), "Border externalization and migration control in Senegal: risks for development cooperation", 2022, https://www.cear.es/wp-content/uploads/sites/16/2022/04/INFORME-SENEGAL-2022_EN_05-04_baja.pdf.

dalla volontà politica dei Paesi terzi se i migranti irregolari vengono ripresi o se la protezione delle frontiere europee viene sostenuta in qualche altro modo. Questo sostegno da parte di Paesi terzi non può logicamente essere ottenuto senza un valore aggiunto concreto (politicamente e logisticamente) per i Paesi terzi. In questo modo, ci si rende direttamente dipendenti da Paesi terzi ricattabili. Tuttavia, la politica degli accordi di rimpatrio fa adesso parte della politica (e della retorica politica) in Europa da anni, sia a livello bilaterale che a livello dell'UE⁴⁴.

Oltre a queste misure, che mirano principalmente a “sigillare” il Paese, la Spagna sta cercando di ampliare le possibilità di immigrazione legale (soprattutto attraverso i cosiddetti programmi di migrazione circolare). L'obiettivo della Spagna è quello di frenare l'immigrazione irregolare e allo stesso tempo affrontare la carenza di manodopera nel suo importante settore agricolo. Un programma di migrazione circolare di questo tipo esiste da oltre 22 anni con il Marocco, dove circa 15.000 lavoratori stagionali lavorano ogni anno nel settore agricolo spagnolo per un periodo limitato prima di tornare in patria. Programmi simili (anche se con un numero molto inferiore di persone) esistono con l'Honduras e l'Ecuador. Un piano recente prevede l'estensione anche al Senegal (per 100 persone inizialmente)⁴⁵.

Tuttavia, tali programmi di migrazione circolare sono stati spesso criticati. Da un lato, non dissuaderanno i richiedenti protezione (ad esempio da Etiopia, Sudan, Siria, ecc.) dalla migrazione irregolare. Dall'altro, la pratica con il Marocco ha dimostrato che i lavoratori stagionali marocchini (per lo più donne provenienti da zone rurali, con scarsa istruzione, con figli e famiglie in Marocco) sono spesso esposti a condizioni di lavoro critiche e non hanno un accesso adeguato ai sistemi di sicurezza sociale⁴⁶.

⁴⁴ JEAN-PIERRE CASSARINO, LORENZO GABRIELLI & DELPHINE PERRIN, “Cooperation on re-admission in the Euro-Mediterranean area and beyond: lessons learned and unlearned”, Euro-MeSCo, Policy Studies n. 28, 2023, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2023/05/Policy-Study28.pdf>.

⁴⁵ «Reuters», *Spain to extend seasonal migrant workers programme to Senegal*, 2 marzo 2023, <https://www.reuters.com/world/africa/spain-extend-seasonal-migrant-workers-programme-senegal-2023-03-02/>.

⁴⁶ «The Guardian», *Abusive working conditions endemic in Spain's strawberry farms, report claims*, 31 marzo 2023, <https://www.theguardian.com/global-development/2023/mar/31/abusive-working-conditions-endemic-in-spains-strawberry-farms-report-claims>.

3.2 La Grecia⁴⁷

Dopo la Spagna, utilizzata come esempio per l'Europa soprattutto a causa dell'esternalizzazione dei controlli sull'immigrazione, ha senso guardare anche alla Grecia, che - insieme all'Italia - si è sviluppata negli ultimi anni (dopo il 2015) come un "laboratorio di prova" europeo per la politica di asilo e migrazione dell'UE. Per anni è stato testato qui quello che ora diventerà lo standard europeo. È per questa ragione che è particolarmente interessante osservare la situazione nei campi profughi delle isole del Mar Egeo.

Dal 2015, nelle isole del Mar Egeo si trovano campi di prima accoglienza finanziati dall'UE. In questi "hotspot" i richiedenti protezione dovrebbero essere trattenuti, registrati e sottoposti a controlli. Le strutture create in Grecia con il nome di "Centri di accoglienza e identificazione" (RIC) hanno avuto pieno effetto con l'accordo UE-Turchia del marzo 2016: decine di migliaia di richiedenti protezione sono stati trattenuti sulle isole, i campi erano esageratamente sovraffollati e le infrastrutture sono effettivamente collassate. Il campo profughi di Moria, sull'isola di Lesbo, è diventato l'emblema del fallimento della politica di asilo dell'UE. Dopo l'incendio di Moria nel settembre 2020, la situazione doveva cambiare. La Commissione europea ha promesso "Mai più Moria". Ciò significava migliori condizioni di accoglienza e una reale considerazione delle esigenze di chi cercava protezione. In stretta collaborazione tra l'UE e la Grecia, i campi sono stati gradualmente ristrutturati o ricostruiti. La Commissione europea si è impegnata a stanziare un totale di 276 milioni di euro per la costruzione dei cosiddetti "Centri di accoglienza e identificazione multifunzionali" (MPRIC). In Grecia, ciò si è tradotto in Centri ad accesso controllato chiusi (CCAC)⁴⁸. Questi includono diverse aree, come quelle per l'identificazione e la registrazione, per l'alloggio, ma anche aree di detenzione integrate per l'espulsione. Mentre gli ostacoli legali e le proteste della popolazione di Lesbo e Chios ritardano la costruzione di nuovi centri di detenzione, i nuovi centri di detenzione di Samos, Leros e Kos sono già una realtà, finanziata al 100% dall'UE. Le condizioni variano da località a località, ma possiamo identificare alcuni punti comuni⁴⁹.

⁴⁷ Le informazioni contenute in questa parte si basano in gran parte sul seguente rapporto multimediale: REFUGEE SUPPORT AEGEAN (RSA), "What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands", 2023, <https://rsaegean.org/en/ccac-aegean-islands-greece/>.

⁴⁸ Cf. <https://migration.gov.gr/en/ris/perifereiakes-monades/kyt-domes/>.

⁴⁹ GREEK COUNCIL FOR REFUGEES, "Country Report Greece: Reception and identification procedure", Asylum Information Database (AIDA), 2023, <https://asylumineurope.org/reports/>

I CCAC, che distano fino a 15 km dai centri urbani delle isole, sembrano prigionieri di massima sicurezza. Sono circondati da due recinti di sicurezza rivestiti di filo spinato e sono monitorati 24 ore su 24. In teoria, è possibile lasciare il campo solo dopo aver ottenuto un documento di registrazione per richiedenti asilo. Spesso passano diverse settimane prima che arrivi quel momento, durante le quali i richiedenti asilo sono di fatto detenuti. Chiunque lasci il campo in seguito deve sottoporsi a rigidi controlli di sicurezza ogni volta che vi fa ritorno. Tra le altre cose, vengono prese le impronte digitali, controllate le carte d'identità, scansionato il corpo e perlustrati i bagagli. Soprattutto per i bambini in età scolare nei CCAC di Samos e Leros, si tratta di una grave ingerenza nella loro giornata scolastica. La sensazione di costante sorveglianza e controllo fa parte della vita di chi cerca protezione.

L'assistenza a coloro che cercano protezione nei campi è catastrofica. Molte ONG, che in passato avevano assunto compiti di assistenza per compensare le carenze dello Stato greco, hanno nel frattempo lasciato le isole, tra l'altro perché il governo greco ostacola massicciamente il loro lavoro e lo rende praticamente impossibile imponendo condizioni rigide. Allo stesso tempo, lo Stato greco ha tagliato il proprio personale. Le conseguenze sono devastanti: l'assistenza medica di base è garantita solo nei campi di Lesbo e Leros. Mancano traduttori e psicologi. I residenti denunciano problemi con la fornitura di cibo (per quanto riguarda la qualità, la quantità e la mancanza di adattamento in casi particolari, ad esempio per i malati e i bambini piccoli). Si dice anche che manchino regolarmente acqua calda, latte per bambini e pannolini. Un altro problema importante è che non ci sono abbastanza posti all'ombra, il che rende le temperature insopportabili in estate. Inoltre, a volte si verificano ritardi di settimane nel pagamento delle prestazioni a cui i richiedenti asilo hanno diritto durante la procedura di asilo.

La situazione a Lesbo è tornata a farsi particolarmente grave negli ultimi mesi. Nonostante il finanziamento al 100% da parte dell'UE, la data di apertura del nuovo CCAC di Lesbo non è ancora stata annunciata. Situato nella remota regione di Vastria, a circa 30 km dalla più grande città di Lesbo, Mytilini, si estenderà su 240 ettari. La pianificazione è stata avviata a pieno ritmo subito dopo l'incendio del campo di baraccopoli di Moria. Il nuovo campo, "Moria 3", avrebbe dovuto essere pronto per settembre 2021.

Fino al suo completamento, il campo di Kara Tepes a Mavrovouni, a circa 5 km dal centro di Mytilini a Lesbo, è stato convertito in CCAC. Si trova su un ex campo di addestramento militare vicino al mare ed è quindi particolarmente esposto alle condizioni meteorologiche. Inoltre, le infrastrutture provvisorie del campo lasciano molto a desiderare. Anche il campo di Lesbo è nuovamente sovraffollato.

Anche nelle isole non si può parlare di procedure d'asilo eque e conformi allo stato di diritto. Di norma, non c'è assistenza legale per i richiedenti asilo in arrivo. I servizi di consulenza offerti dalle ONG sono stati eliminati e il loro ritiro sta diventando drammatico. La mobilità limitata è un ostacolo importante per raggiungere ulteriore assistenza al di fuori dei campi. Tutto ciò significa che un gran numero di richiedenti protezione affronta la procedura senza alcun supporto.

I problemi nelle procedure sono gravi. Prendiamo ad esempio lo screening della vulnerabilità: l'obiettivo è quello di identificare i richiedenti protezione che hanno esigenze particolari e necessitano di sostegno durante la procedura di asilo prima che questa abbia inizio. Si tratta, ad esempio, di vittime di tortura, persone con gravi malattie (mentali), ma anche di genitori single con i loro figli. Sulle isole, questo screening comporta sistematicamente forti ritardi, aggravati dalla mancanza di personale medico e psicologico. Di conseguenza, la procedura di asilo si svolge senza tenere conto della particolare vulnerabilità e delle conseguenti richieste procedurali e di accoglienza, anche nel caso di persone particolarmente bisognose di protezione.

Molti richiedenti protezione sono inoltre esclusi da un esame sostanziale dei loro motivi di asilo. Con una decisione ministeriale del 2021, la Turchia è stata dichiarata "sicura" per tutte le persone in cerca di protezione provenienti da Afghanistan, Siria, Somalia, Pakistan e Bangladesh⁵⁰. Le loro domande di asilo vengono sistematicamente respinte in quanto inammissibili. Questo ha gravi conseguenze. Non ricevono la protezione a cui hanno diritto, ma rimangono in una situazione di perenne limbo. Infatti, la minaccia di deportazione in Turchia non è più praticabile dal 2020, poiché la Turchia si rifiuta di riammetterli. Ciononostante, la pratica continua: le autorità greche respingono le domande di asilo delle persone provenienti dalle cinque nazioni come inammissibili. E ancora di più: vengono regolarmente presi in custodia per l'espulsione senza alcuna possibilità di rimpatrio in Turchia.

⁵⁰ Cf. <https://rsaegean.org/en/faq-greek-safe-third-country-list/>.

Infine, anche i richiedenti protezione che hanno diritto a un esame sostanziale dei loro motivi di asilo spesso non hanno accesso alla procedura di asilo ordinaria. La procedura di frontiera accelerata, in cui si applicano tempi ridotti, spesso impedisce alle persone di fare ricorso contro il rifiuto di una domanda di asilo. Il risultato è un esame inadeguato dell'asilo.

Ciononostante, il numero di arrivi nelle isole greche del Mar Egeo è in aumento dal 2022 e ora anche nel 2023. Nel 2022 sono stati registrati quasi 13.000 arrivi sulle isole del Mar Egeo, mentre nel 2021 erano solo più di 4.000. Tuttavia, nel 2019, quasi 60.000 richiedenti protezione sono arrivati sulle isole del Mar Egeo. Rispetto alle cifre degli arrivi prima della pandemia e in relazione al movimento migratorio generale, le cifre degli arrivi rimangono quindi basse⁵¹.

Ciò è dovuto principalmente ai respingimenti illegali, spesso con violenza diretta. Essi si sono affermati come una componente centrale della strategia di difesa e di dissuasione alla frontiera esterna greca dell'UE. Numerosi rapporti di ONG, giornalisti e cause giudiziarie dimostrano le pratiche illegali della guardia costiera greca.

Questi respingimenti illegali e le difficili condizioni di accoglienza portano le imbarcazioni di rifugiati a cercare deliberatamente di circumnavigare la Grecia per raggiungere altri Paesi dell'UE (ad esempio l'Italia). Ciò espone coloro che cercano protezione a maggiori pericoli, che alcuni pagano con la vita (come nel caso dei naufragi a Cutro/Italia⁵² o a Pylos/Grecia⁵³, in cui hanno perso la vita diverse centinaia di persone).

4. Osservazioni conclusive

Le riforme proposte sono massicciamente criticate e rifiutate da un'ampia maggioranza di esperti e organizzazioni che operano nel campo del diritto della migrazione e dell'asilo, tra cui diverse organizzazioni per i diritti umani, chiese, organizzazioni assistenziali, ricercatori in materia di migrazione, avvocati e auto-organizzazioni di rifugiati.

In innumerevoli appelli, dichiarazioni e studi, essi sottolineano che la situazione dei diritti umani alle frontiere esterne dell'Europa diventerebbe ancora più devastante se le procedure di frontiera, le norme sui Paesi terzi e la deten-

⁵¹ Cf. <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

⁵² Cf. <https://www.asgi.it/notizie/naufragio-cutro-associazioni-depositano-esposto-collettivo-in-procura/>.

⁵³ Cf. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/naufragio-pylos-grecia/>.

zione dei richiedenti protezione in campi chiusi dovessero essere stabilite dal diritto dell'UE.

Si profila infatti il più massiccio inasprimento della legge sui rifugiati degli ultimi decenni. Il diritto dei rifugiati e lo stato di diritto in quanto tale vengono messi in discussione, senza che siano effettivamente idonei a porre fine alla crisi della politica migratoria in Europa. Le ricerche sulle misure del pacchetto di riforme che sono già state attuate in progetti pilota (come in Grecia) mostrano chiaramente che le procedure proposte non possono essere attuate nel rispetto dei diritti umani, né sono adatte a soddisfare le richieste di alcuni Stati membri dell'UE (come l'Italia) ai confini dell'Unione per una vera solidarietà europea.

Questa ampia protesta della società civile, tuttavia, non è molto ascoltata nell'arena politica. È con non poca frustrazione che si deve constatare che il dibattito in molti Paesi europei è ora condotto in modo disilluso, privo di evidenze e storicamente dimenticato. È in più allarmante che i politici di alcuni partiti democratici (come la CDU, il partito di Angela Merkel, in Germania⁵⁴) mettano sempre più in discussione il livello di protezione garantito dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati.

L'adozione di questa pessima riforma del CEAS ora non farebbe altro che legalizzare le continue violazioni della legge alle frontiere esterne dell'Europa e aggravare ulteriormente la situazione dei diritti umani. Non c'è quindi dubbio che “meglio nessuna riforma che questa”.

La Commissione europea dovrebbe invece, in primo luogo, far rispettare lo stato di diritto e avviare procedure di infrazione contro quegli Stati che violano la legge, ad esempio con respingimenti e continue violenze nei confronti di chi chiede protezione.

In secondo luogo, è necessario porre fine al dibattito sfrenato e privo di prove in base al quale i rifugiati sono sempre etichettati come un “problema” e si sostiene una presunta richiesta eccessiva alla società europea o ai cittadini europei.

In terzo luogo, è giunto il momento di esaminare in modo concreto, rigoroso e scientifico le norme e i regolamenti dell'UE e la prassi alle frontiere esterne e di presentare proposte di riforma basate sui fatti che siano realistiche, umane e concrete. È indispensabile che le persone che cercano protezione siano direttamente coinvolte nell'analisi e nello sviluppo di proposte concrete. Noi come società civile dobbiamo assumerci il compito di elaborare proposte concrete,

⁵⁴ «Tagesschau», *Warum Asylrecht ein individuelles Recht ist*, 18 luglio 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/asylrecht-cdu-forderung-100.html>.

praticabili e utili, che alla fine siano anche politicamente realizzabili. In questo contesto, un adeguato sistema di accoglienza, che si concentri sui bisogni delle persone e sull'inclusione di coloro che cercano protezione, e l'espansione delle vie di accesso legali all'Europa saranno di importanza centrale.

Ulrich Stege

È il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino (www.iuctorino.org) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, nel 2017/2018 è stato docente presso la Clinica legale dell'Università di Pretoria (Sudafrica) e nel 2022-2023 è stato in scambio in Marocco, collaborando ad esempio con la Clinica di diritto dell'Università Mohammed V di Rabat-Agdal (Marocco). Ha partecipato come relatore, formatore, consulente legale ed esperto a diverse conferenze e gruppi di esperti internazionali (soprattutto in materia di diritto europeo, diritto dell'immigrazione, diritto d'asilo e la Clinical Legal Education), ed è fondatore e membro del direttivo di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education) e co-presidente di GAJE (Global Alliance of Justice Education) e membro dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), oltre che del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).