



Ponti non muri

**Garantire l'accesso alla protezione
nell'Unione europea**

sponsor

Unipol
GRUPPO

Ponti non muri: garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea

La presente pubblicazione è stata realizzata dal Consiglio Italiano per i Rifugiati con il finanziamento di Unipol Gruppo Finanziario.

A cura di: Maria de DONATO CORDEIL e Christopher HEIN

Con la collaborazione di: Assunta STIFANO

I contenuti della presente pubblicazione sono di esclusiva responsabilità del CIR.

INDICE

Acronimi	pag. 5
Introduzione	" 7
I. Principali flussi e rotte migratorie	" 9
II. Il principio di <i>non refoulement</i>	" 14
III. Canali complementari di accesso alla protezione negli Stati membri dell'Unione europea	" 17
III. 1 Asilo diplomatico.....	" 18
III. 2 Reinsediamento.....	" 19
III.2.1 <i>Il programma di reinsediamento dell'Unione</i>	" 21
III.2.2 <i>Base giuridica del reinsediamento</i>	" 24
III.2.3 <i>Criteri e procedure di selezione</i>	" 25
III.2.4 <i>L'arrivo e l'integrazione delle persone reinsediate negli Stati membri</i>	" 27
III.2.5 <i>I diritti delle persone reinsediate</i>	" 31
III.2.6 <i>Il ricollocamento ed il reinsediamento: quali le differenze?</i>	" 32
III.2.7 <i>Il reinsediamento in alcuni Stati membri</i>	" 34
III.2.7.1 <i>Il reinsediamento in Italia</i>	" 34
III.2.7.2 <i>Il reinsediamento in Germania</i>	" 38
III.2.7.3 <i>Il reinsediamento in Svezia</i>	" 42
III. 2.8 <i>Statistiche sul reinsediamento</i>	" 44
III.3 Programmi di ammissione umanitaria.....	" 50
III.4 Programmi di sponsorizzazione.....	" 58
III.4.1 <i>La sponsorizzazione in Germania</i>	" 59
III.5 Uso flessibile del regime dei visti.....	" 61
III.5.1 <i>I visti a validità territoriale limitata</i>	" 63
III.5.2 <i>Proposta di revisione del Codice dei visti dell'Unione</i>	" 66
III.5.3 <i>L'uso del visto per motivi umanitari negli Stati membri</i>	" 68
III.6 Procedure di ingresso protetto.....	" 72

III.6.1 Le procedure di ingresso protetto in alcuni Stati membri.....	”	74
III.6.1.1 Austria.....	”	74
III.6.1.2 Danimarca	”	75
III.6.1.3 Olanda.....	”	77
III.6.1.4 Spagna.....	”	79
III.6.1.5 Svizzera	”	81
III.6.2 Il controverso dibattito sulle PEP: i pro e i contro.....	”	85
III.6.3 Le PEP e i criteri di ammissibilità	”	87
III.6.4 Il processo decisionale	”	88
III.6.5 I diritti dei richiedenti asilo durante le PEP	”	89
III.6.6 Base giuridica delle PEP	”	90
III.6.7 I pro e i contro sull'introduzione delle PEP: le prospettive degli Stati e dei richiedenti asilo	”	90
IV. Il dibattito politico europeo sull'accesso alla protezione nell'UE	”	95
IV.1 Il dibattito politico a livello europeo	”	96
V. La via verso il cambiamento.....	”	106
V.1 La situazione attuale.....	”	106
V.2 Ripensare il sistema attuale	”	108
V.3 I protagonisti del cambiamento	”	111
V.4 Gli strumenti di cambiamento e la loro fattibilità.....	”	112
V.5 L'impatto delle misure proposte sul "Sistema Dublino"	”	117
V.6 Il ruolo della società civile e dei media	”	117
V.7 Conclusioni	”	118
Bibliografia.....	”	119

ACRONIMI

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per la migrazione ed i rifugiati)
CARA	Centri di accoglienza per i richiedenti asilo
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado (Commissione spagnola di assistenza ai rifugiati)
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (Commissione Interministeriale di eleggibilità in materia di asilo)
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati
COI	Country of Origin Information (Informazioni sui paesi di origine)
CT	Commissione territoriale
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli)
ETC	Emergency Transit Centre (Centro di transito d'emergenza)
FAMI	Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione
FER	Fondo Europeo per i Rifugiati
FRONTEX	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE
HAP	Programmi di assistenza umanitaria
ICMC	International Catholic Migration Commission (Commissione cattolica internazionale per la migrazione)

IND	Immigratie-en Naturalisatiedienst (Servizio d'Immigrazione e Naturalizzazione)
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf (permesso di soggiorno provvisorio)
OAR	Oficina de Asilo y Refugio (Ufficio per i rifugiati)
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
PE	Parlamento europeo
PEP	Protected Entry Procedure (Procedura d'ingresso protetto)
PRP	Programmi Regionali di Protezione
SMB	Swedish Migration Board (Commissione svedese per la migrazione)
TAF	Tribunale amministrativo federale
UE	Unione europea
UFM	Ufficio Federale della Migrazione
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Commissariato delle Nazioni per i rifugiati)
VIS	Sistema d'Informazione Visti
VN	Visti nazionali
VPRS	Syria Vulnerable Persons Relocation Scheme (Programma di ricollocamento di persone vulnerabili provenienti dalla Siria)
VTL	Visto con validità territoriale limitata

INTRODUZIONE

di Roberto Zaccaria,

Presidente del CIR - Consiglio Italiano per i Rifugiati

Il progetto "Ponti non muri", sponsorizzato dal Gruppo Unipol, mira a garantire l'ingresso legale e sicuro dei rifugiati in Italia e in Europa, attraverso attività di *advocacy* nei confronti delle Istituzioni nazionali ed europee e attraverso l'organizzazione di eventi diretti alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

L'attuale sistema comune europeo di asilo voluto dal Trattato rappresenta un impianto di protezione regionale avanzato, ma è inadeguato per far fronte alle nuove sfide migratorie e ai numerosi conflitti che imperversano in molte parti del globo, in particolare in Siria, dov'è in atto la più grave crisi umanitaria dalla seconda guerra mondiale.

Le strazianti foto dei morti che galleggiano in mare, dei piccoli corpi senza vita raccolti da mani pietose sulle spiagge delle vacanze, degli assalti ai treni e delle marce a piedi di migliaia di migranti (una rievocazione del "Quarto Stato" di Pellizza da Volpedo) hanno offerto nuove immagini per descrivere l'aspra realtà degli esodi che stanno interessando in questi mesi l'Unione europea. Sembra che queste immagini abbiano finalmente scosso le coscienze dell'opinione pubblica e di alcuni Stati membri.

Nonostante il susseguirsi di ripetuti vertici internazionali, persiste l'incapacità di adottare un piano europeo e regole comuni per una gestione efficace e duratura dei flussi migratori. In questi ultimi mesi si è registrato un innalzamento del livello di tensione tra gli Stati membri, tra quelli che vogliono accogliere un maggior numero di migranti e di richiedenti asilo e quelli, invece, che non esitano ad erigere muri, fili spinati, barriere di ogni tipo, al fine di bloccare e respingere le persone in fuga dai loro paesi a causa di persecuzioni, di guerre, di massicce violazioni dei diritti umani e anche per le drammatiche condizioni di vita.

Ancora una volta i leader europei continuano ad attardarsi in polemiche surreali sull'ammissione di poche decine di migliaia di rifugiati in tutta l'UE, allorché la sola Turchia ne ha già accolti oltre 1.800.000 e il Libano 1.200.000 oltre a quelli che in misura più che doppia sono ospitati nei campi provvisori. Ancora una volta il bisogno di protezione dei rifugiati rischia di essere sopraffatto dagli egoismi nazionali.

L'adozione di meccanismi d'ingresso protetto potrebbe, invece, ridurre considerevolmente il numero di persone costrette ad intraprendere viaggi della speranza ogni giorno più pericolosi attraverso il deserto ed il mare Mediterraneo. L'ingresso protetto potrebbe evitare di rivolgersi a trafficanti senza scrupoli che, con inquietante e crescente efferatezza, non esitano a torturare, ad uccidere, rimanendo spesso impuniti per gli ignobili crimini commessi. Queste nuove forme d'ingresso potrebbero forse smuovere anche una comunità europea ancora molto divisa tra Stati membri interventisti e quelli che preferiscono voltarsi dall'altra parte, trincerati dietro ai propri interessi e agli egoismi nazionali.

Questa pubblicazione illustra diffusamente alcuni strumenti di protezione che sono stati già utilizzati e che possono essere attivati per assicurare ai richiedenti asilo l'accesso legale e protetto nell'Unione europea.

Nel corso degli ultimi vertici europei si è preso in considerazione solo il reinsediamento, mentre il CIR e le altre organizzazioni italiane ed europee, specializzate nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, avrebbero auspicato delle proposte più coraggiose da parte della Commissione europea verso altri strumenti come, ad esempio, il rilascio di visti per motivi umanitari e quelli a validità territoriale limitata, le procedure d'ingresso protetto o l'attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea.

Nella presente pubblicazione, gli autori hanno voluto descrivere come sono stati messi in pratica i vari strumenti relativi all'accesso legale e protetto, da attivarsi dall'estero, prima dell'arrivo dei richiedenti asilo in Europa, e analizzare i vari aspetti di questi meccanismi di protezione.

Nell'ultimo capitolo sono state fatte delle proposte volte al cambiamento e ad un approccio che non sia di chiusura e di esclusione, ma di effettiva condivisione degli oneri e delle responsabilità tra gli Stati membri, e di una maggiore solidarietà nei confronti dei paesi terzi.

I. PRINCIPALI FLUSSI E ROTTE MIGRATORIE

Nel periodo 2013-15 il numero e la nazionalità dei cittadini di paesi terzi che sono entrati nel territorio europeo, così come le rotte migratorie per raggiungere le frontiere esterne dell'UE, sono stati interessati da notevoli cambiamenti e sviluppi.

Frontex, infatti, ha rilevato che le persone intercettate nel tentativo di attraversare illegalmente le frontiere esterne dell'UE sono aumentate da 107.365 a 283.532, tra il 2013 e il 2014¹.

Il 2014 registra un record assoluto con circa 278.000 persone arrivate in Europa in modo irregolare (di questi, 219.000 hanno attraversato il Mediterraneo), il 60% in più rispetto al 2013. E siamo quasi al doppio degli arrivi registrati nel 2011 (141.000), a seguito degli eventi della "primavera araba". Nel 2014, 627.780 persone hanno chiesto il riconoscimento della protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea, un aumento del 45% rispetto al 2013. Nei primi nove mesi del 2015 il numero di richiedenti asilo ha già ampiamente superato la soglia del mezzo milione e sono 522.000 i cittadini provenienti dai paesi terzi arrivati irregolarmente in Europa via mare, più del doppio rispetto all'anno precedente.

Negli ultimi anni sono state registrate variazioni in merito alla **nazionalità dei migranti entrati nel territorio dell'UE**. I siriani rappresentavano nel 2013 quasi un quarto del totale degli arrivi² e la loro presenza alle frontiere dell'UE è triplicata passando da 25.546 nel 2013 a 79.169 nel 2014³. Nel 2015, più della metà di tutte le persone arrivate in Europa sono siriani. Gli eritrei, nonostante si assestino al secondo posto nel 2013, con 11.298 rilevamenti, ossia l'11% del totale, hanno registrato uno degli aumenti più significativi (di quattro volte) rispetto ai 2.604 arrivi del 2012⁴, e nel 2014 hanno raggiunto il numero di 34.586⁵. La stragrande maggioranza degli eritrei sono stati rilevati sulla rotta del Mediterraneo centrale (9.926, quasi il 90%), dopo la partenza dalla Libia. Nel 2014 si conta anche un gran numero di cittadini **somali** (7.676) che comunque nel 2013 si attestavano intorno ai 5.624. Ciò dimostra l'importanza che riveste il flusso migratorio proveniente dal Corno d'Africa, nonostante la rotta da percorrere sia estremamente pericolosa perché comporta l'attraversamento del deserto del Sahara, la Libia e, infine, il

1 Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, p. 12.

2 Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, pp. 31-36.

3 Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, p. 57.

4 Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, p. 30.

5 Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, p. 57.

Mar Mediterraneo. La presenza di **afgani**, bruscamente diminuita a circa 9.494 nel 2013, in calo sia rispetto ai 13.169 rilevamenti del 2012 che ai quasi 26.000 nel 2010, è di nuovo fortemente aumentata nel 2014 attestandosi a 22.132. Oltre a ciò, i rilevamenti effettuati nel 2013 di **nigeriani** (3.386), **maliani** (2.887), **senegalesi** (1.643) e **gambiani** (2.817) sono quadruplicati, o più, rispetto al 2012, e nel 2014 si sono registrati ulteriori aumenti: **nigeriani** (8.715), **maliani** (10.575) e **gambiani** (8.730). Per quanto riguarda l'anno 2014 dai dati elaborati finora per l'intero anno emerge che siriani, eritrei, afgani, maliani e kosovari sono le cinque nazionalità più presenti⁶. Frontex stima che siriani, eritrei, afgani e albanesi insieme costituiscano il 52% del totale delle presenze nei primi sei mesi del 2014, si tratta di 55.359 persone.

Tra i possibili canali di accesso al territorio dell'UE, via terra, via mare e via aria, il numero di migranti e di richiedenti asilo che si arrischiano a percorrere la via del mare è in costante aumento negli ultimi anni e ha superato il numero degli arrivi via terra nel 2014 del 400%.

In particolare, la rotta del **Mediterraneo centrale** ha rappresentato, fino a maggio del 2015, il fulcro di tutti i rilevamenti degli attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea (nel 2013 erano 40.304, ossia il 38% del totale⁷).

Se nel 2014 questa rotta ha portato via mare in **Italia** 170.100 persone (1.111 sbarchi) interessando per lo più Sicilia (120.239), Puglia (17.565) e Calabria (22.673), durante il primo semestre del **2015** sono circa 109.500 i migranti che hanno raggiunto l'Italia attraverso questa rotta (49.963 solo in Sicilia, 4.166 in Puglia, 11.547 in Calabria)⁸. Dall'estate 2015, la rotta del Mediterraneo orientale è diventata sempre più importante. Nel solo mese di luglio, con 50.000 persone arrivate nelle isole greche, il numero ha superato la totalità degli arrivi su questa rotta nel 2014.

L'incremento degli sbarchi ha portato con sé anche un aumento delle persone che hanno perso la loro vita nel Mediterraneo, 2.223 nel 2014, 2.812 da gennaio al 15 settembre 2015, di cui 2.620 nella rotta marittima verso l'Italia. E questi numeri rispecchiano solo gli incidenti resi noti. Se già la traversata del Mediterraneo presentava notevoli rischi, con il passaggio dall'operazione "Mare Nostrum" a "Triton", il pericolo è più che triplicato: nel periodo gennaio-ottobre 2014 (il 31 ottobre è terminata l'operazione Mare

⁶ Commissione europea, *Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response Brussels*, 13 January 2015. Disponibile su: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm

⁷ Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, p. 30.

⁸ Dati consultabili all'indirizzo: <http://www.unhcr.gr/Arrivals/italy/>.

I. PRINCIPALI FLUSSI E ROTTE MIGRATORIE

Nostrum) ogni 100 persone che raggiungevano il suolo italiano 2 perdevano la vita, nel periodo dell'operazione "Triton", invece, (dal 1° novembre 2014 a marzo 2015) le vittime sono drammaticamente aumentate raggiungendo le 6 ogni 100 persone salvate.

Per quanto riguarda la **frontiera terrestre**, anche se i dati sono pochi, è possibile asserire che tra il 2009 e il 2013, il flusso di persone arrivate per questa via è aumentato più rapidamente rispetto a quello per via aerea⁹.

Gli anni 2013-2014 sono stati caratterizzati da un notevole aumento di migranti entrati nel territorio dell'UE attraverso **la rotta dei Balcani occidentali**. Si è passati da 6.391 nel 2012 a 19.951 nel 2013, mentre il picco è stato registrato nel 2014 con 43.357 presenze¹⁰. In particolare, un forte aumento dei rilevamenti è stato registrato in Ungheria alla frontiera con la Serbia¹¹. E il trend è in forte crescita, considerato che solo da gennaio a luglio 2015 il numero di migranti che ha percorso questa rotta è di 102.342. Le prime tre nazionalità sono afgani 29.245, siriani 28.749 e kosovari 23.260.

Dal 2012 al 2014 sono aumentati anche i migranti entrati nel territorio dell'UE attraverso il **confine terrestre spagnolo di Ceuta e Melilla**¹². Il flusso migratorio via terra della rotta del Mediterraneo occidentale si è intensificato del 49% solo tra il 2012 e il 2013, passando da 2.839 a 4.229 rlievi¹³, mentre nel 2014 si è attestato a 3.087¹⁴. La pressione migratoria ha poi raggiunto il picco tra luglio e settembre del 2014, anno che ha registrato ben 7.840 presenze. Per il primo semestre 2015, inoltre, Frontex stima in 6.698 (per lo più provenienti dalla Siria, dalla Guinea e dalla Costa d'Avorio) il numero di persone che ha già tentato di raggiungere l'Europa attraverso questa rotta.

Per quanto riguarda le richieste di asilo l'Italia ha ricevuto 64.886¹⁵ nuove domande nel 2014, il più alto numero mai registrato se si considera che nel 2013 le richieste sono state 26.620. Tra coloro che fanno richiesta è aumentato drammaticamente anche il numero di donne (5.016) e bambini (4.526) e, se nel 2013 i minori non accompagnati si attestavano attorno alle 805 presenze, nel 2014 crescono esponenzialmente arrivando a 2.584. Nei primi 9 mesi del 2015, più di 50.000 persone hanno chiesto asilo in Italia.

9 Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, p. 6.

10 Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, p.16

11 Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, pp. 7 e 31.

12 Frontex, *Western Mediterranean Route*. Disponibile su: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route>

13 Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, p. 31.

14 Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, p. 16.

15 Dati Ministero dell'Interno: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasil>.

In Italia, nel 2014, i richiedenti asilo provengono per lo più dalla Nigeria (10.138), dal Mali (9.771), dal Gambia (8.556) e dal Pakistan (7.191). Inoltre in Italia, come in alcuni altri Stati membri dell'Unione, si assiste ad un forte incremento di richieste presentate da cittadini ucraini che nel 2013 erano state 34 mentre salgono a 2.149 nel 2014. Il primo semestre del 2015 conferma l'anomalia italiana che non registra tra le prime nazionalità di richiedenti né cittadini siriani (al primo posto in ben 11 paesi europei) né eritrei, anche se queste nazionalità figurano ai primi posti per quanto riguarda gli arrivi via mare. Il nostro paese, infatti, esamina per lo più richieste di cittadini provenienti dal Gambia 2.325, Senegal 1.715, Nigeria 1.710, Mali 1.380 e Pakistan 1.360. Sono *in primis* gli stessi siriani ed eritrei a considerare l'Italia quale paese di solo transito verso altri Stati europei dove spesso hanno legami familiari.

In merito agli **esiti delle domande di asilo**¹⁶ presentate negli Stati membri dell'Unione europea bisogna considerare la grande differenza che sussiste nella gestione delle domande di asilo all'interno di ciascuno Stato membro. Se la definizione di rifugiato e il contenuto della protezione sussidiaria sono specificati dal diritto comunitario, il contenuto della protezione per "motivi umanitari" varia, invece, da legislazione a legislazione.

Nel **2014** quasi la metà (45%) delle decisioni in prima istanza adottate dalle autorità nazionali in materia di asilo ha avuto esito positivo, con il riconoscimento di un qualche tipo di protezione. Si tratta di ben 163.000 persone, tra queste 90.000 hanno ottenuto lo status di rifugiato, 56.000 la protezione sussidiaria e 15.000 lo status umanitario. La proporzione dei richiedenti che ottengono protezione aumenta ancora includendo le decisioni prese in seconda istanza, che nel 2014 hanno avuto esito positivo nel 75% dei ricorsi presentati.

Gli Stati che nel 2014 hanno emesso il maggior numero di decisioni con esito positivo sono la Germania, la Svezia, l'Italia, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito (rispettivamente 41.000, 31.000, 21.000, 15.000, 14.000, 10.000). Complessivamente questi sei Stati membri rappresentano l'80% del totale delle decisioni emesse in primo grado nell'Unione europea.

I beneficiari di tali decisioni sono in gran parte cittadini siriani (122.790), afgani (41.305) seguiti da kosovari (37.875), eritrei (36.990), serbi (30.810) e pachistani (22.120).

Nel **primo semestre del 2015** sono state 239.400 le prime decisioni adottate dalle autorità nazionali degli Stati membri in materia di asilo, il 46% di tutte queste richieste ha ottenuto un riscontro positivo col riconoscimento di una qualche forma di protezione. Germania (94.700), Francia (36.400) e Italia (24.400) sono i paesi che hanno adottato il numero maggiore di decisioni positive.

¹⁶ Dati Eurostat disponibili su: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Asylum_applicants.

I. PRINCIPALI FLUSSI E ROTTE MIGRATORIE

Nel primo trimestre del 2015 i beneficiari sono stati per lo più cittadini siriani (27.900), kosovari (12.800), serbi (8.400), iracheni (5.600), eritrei (4.800) e pachistani (4.700); nel secondo trimestre del 2015, invece, rimangono al primo posto i siriani, ma aumentano i cittadini afgani (20.600) seguiti da albanesi (13.800) e iracheni (11.500). Tra tutti, però, sono i cittadini siriani a far registrare il maggior tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione (94%), seguiti dagli iracheni (88%), dagli eritrei (90%) e dagli afgani (66%).

L'Italia¹⁷, nel 2014, su un totale di 64.886 richieste ne ha esaminate 36.330 (si tratta di dati che si riferiscono alle domande esaminate nel corso del 2014 indipendentemente dalla data di presentazione). Di queste, a 3.649 migranti è stato riconosciuto lo status di rifugiato (3.078 nel 2013), 8.121 hanno beneficiato della protezione sussidiaria (5.654 nel 2013), 10.091 hanno ottenuto protezione per motivi umanitari (5.750 nel 2013) e 13.327 sono stati i dinieghi alle richieste presentate (6.765 nel 2013). Nel **primo trimestre del 2015** delle 10.625 decisioni prese, 5.145 sono state rigettate, mentre 5.480 sono state accolte, ossia il 52%. L'Italia ha riconosciuto lo status di rifugiato a 705 persone, la protezione sussidiaria a 2.175 e la protezione umanitaria a 2.595 persone¹⁸. Nel **secondo trimestre del 2015**, invece, sono state adottate 13.760 decisioni, delle quali 7.300 sono state rigettate, mentre 6.460 sono state accolte, ossia il 47%. È stato riconosciuto lo status di rifugiato a 770 persone, la protezione sussidiaria a 2.280 e la protezione umanitaria a 3.410 persone¹⁹.

17 Dati Ministero dell'Interno disponibili su: <http://www.interno.gov.it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilo>.

18 Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_1st_quarter_2015.png

19 Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_2nd_quarter_2015.png

II. IL PRINCIPIO DI NON-REFOULEMENT

Gli Stati hanno il diritto legittimo, per un principio di diritto internazionale consuetudinario, di controllare i propri confini, di stabilire regole di ingresso e soggiorno per i cittadini di paesi terzi, di adottare misure per contrastare l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera, di mantenere un elevato livello di sicurezza. Questo potere, tuttavia, è limitato dagli obblighi internazionali in materia di diritti umani e dal principio di *non-refoulement*. A tal proposito, come sottolineato nel Programma di Stoccolma "Il rafforzamento dei controlli delle frontiere non dovrebbe impedire l'accesso ai sistemi di protezione per le persone che ne hanno diritto, in particolare popolazioni e gruppi che si trovano in situazioni vulnerabili"²⁰.

L'espulsione, l'estradizione, la deportazione, il rinvio, il trasferimento informale, il respingimento, il rifiuto di ammissione nel territorio di uno Stato potrebbero entrare in conflitto con il principio vincolante di *non-refoulement*. Questo principio, rappresenta uno dei limiti più forti alle prerogative di uno Stato, perché vieta di rinviare chiunque, direttamente o indirettamente, in un luogo nel quale la persona avrebbe un fondato timore di persecuzione o si troverebbe ad affrontare un rischio reale di altre gravi violazioni dei diritti umani. Il principio di *non-refoulement* trova le sue radici nel diritto internazionale dei rifugiati²¹ e si applica a persone che chiedono asilo, nonché a coloro che sono già titolari di una qualche forma di protezione (rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria), come risulta dalla "Direttiva qualifiche" dell'UE²². Tale principio, in quanto principio di diritto internazionale consuetudinario, rappresenta un obbligo non solo per gli Stati che hanno ratificato la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, ma anche per quei paesi che non ne sono parte²³.

20 Consiglio Europeo del 10 e 11 dicembre 2009, *Programma di Stoccolma (2010-2014) – Un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela dei cittadini*. Par. 5.1. Testo consultabile all'indirizzo http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/;ELX_SESSIONID=YRQrJ0IHQ52J2Y4vW05Z3BKJW245Q13DyIbQ4NVpBXQdx4LfLvL7!959204994?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29.

21 Il principio di *non-refoulement* è codificato all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE. La Convenzione è divenuta parte del diritto primario dell'Unione europea attraverso l'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU).

22 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 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 le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Vedi il considerando 21: "Il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo".

23 Unhcr, Executive Committee on International protection of refugees, *Conclusion No. 25 (XXXIII)* – 1982 (b). Disponibile su: <http://www.unhcr.org/3ae68c434c.html>; Unhcr, *The principle of non-refoulement as a Norm of Customary International Law*, Response to the Question posed to Unhcr by the Federal Constitutional Court of Germany, 31 January 1994. Disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>.

II. IL PRINCIPIO DI NON-REFOULEMENT

L'obbligo di rispettare il principio di *non-refoulement* deriva anche dal diritto internazionale dei diritti umani, come sancito in diversi strumenti universali ed europei²⁴ e si applica sia ai propri cittadini che a quelli dei paesi terzi, indipendentemente dal loro status.

Come indicato in precedenza, i termini "espellere" o "respingere" si riferiscono non solo alle persone fisicamente presenti nel territorio dello Stato, ma anche a coloro che chiedono l'autorizzazione ad entrare nel territorio nazionale o sono già entrati o tentano di entrare in modo irregolare evitando qualsiasi procedura di controllo delle frontiere.

Come sarà ulteriormente sviluppato nel corso di questo rapporto, gli Stati tendono a svolgere attività di controllo e di sorveglianza al di fuori dei loro territori, in acque internazionali, in territori di paesi terzi e nelle acque territoriali di questi ultimi. A tale riguardo, la Corte di Strasburgo, sulla base del diritto internazionale consuetudinario e dei trattati, ha riconosciuto l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione da parte degli Stati in caso di attività svolte al di fuori del loro territorio quando, per esempio, le decisioni sono prese dai loro agenti diplomatici o consolari, all'estero o a bordo di imbarcazioni e navi battenti bandiera di tale Stato²⁵.

Nella sentenza *Hirsi*, infatti, la Corte di Strasburgo ha chiarito che l'obbligo previsto dalla CEDU e, implicitamente, dalla Convenzione di Ginevra del 1951, si applica anche alle attività svolte al di fuori del territorio dello Stato.

Riconoscendo il forte incremento di intercettazioni in alto mare e il rinvio di migranti verso i paesi terzi di transito o di origine, quali strumenti ulteriori utilizzati dagli Stati per controllare e combattere l'immigrazione irregolare, la Corte ha fermamente stabilito che l'Italia non può sottrarsi alle sue responsabilità facendo leva sugli obblighi derivanti dagli accordi bilaterali con paesi terzi. *"Infatti, anche ammesso che tali accordi prevedessero espressamente il respingimento in Libia dei migranti intercettati in alto mare, gli Stati membri rimangono responsabili anche quando, successivamente all'entrata in vigore della Convenzione e dei suoi Protocolli nei loro confronti, essi abbiano assunto impegni derivanti*

24 Articolo 7 del Patto internazionale per i diritti civili e politici; articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950); articolo 3, della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli inumani e degradanti; articolo 16 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata; articolo 19 del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, che completa la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (2000); articolo 19 (2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000); Maieutics Handbook, *Elaborating a common interdisciplinary working methodology (legal-psychological) to guarantee the recognition of the proper international protection status to victims of torture and violence*, 2010. Disponibile in lingua inglese su: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/MAIETUICS%20INGLESE.pdf> e in lingua italiana su: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/MAIUTICS%20ITALIANO%20per%20sito.pdf>.

25 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza 23 febbraio 2012, par. 75. Vedi anche Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bankovic e altri c. Belgio e altri sedici Stati contraenti*, ricorso n. 52207/99, sentenza 12 dicembre 2001, par. 73. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Medvedyev e altri c. Francia*, ricorso n. 3394/03, sentenza 10 luglio 2008, par. 65.

da trattati²⁶. Gli Stati che restituiscono i migranti ai paesi terzi (di cui non sono cittadini) devono ricevere le dovute assicurazioni affinché questi non rinviino a loro volta queste persone nei loro paesi d'origine senza una valutazione dei rischi che potrebbero correre, soprattutto se il paese terzo non è uno Stato parte della Convenzione CEDU²⁷.

La natura particolare del contesto marittimo non può giustificare una zona al di fuori della legge in cui gli individui non siano protetti da alcun sistema giuridico capace di assicurare loro il godimento dei diritti e delle garanzie previste dalla Convenzione CEDU che gli Stati devono applicare ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione²⁸.

Come sottolineato dalla Corte, l'estensione extraterritoriale nell'applicazione delle norme sui diritti umani non è altro che una risposta razionale alle citate politiche adottate dagli Stati membri. Come ben radicato nella giurisprudenza della Corte, *"la Convenzione è uno strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali"*²⁹. Inoltre, *"è fondamentale che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo tale da rendere le garanzie in essa contenute concrete ed effettive e non teoriche ed illusorie"*³⁰.

Alla luce di quanto detto fin qui, prima di adottare qualsiasi tipo di provvedimento di allontanamento alla frontiera, di espulsione o rinvio o al momento di consegnare a bordo di navi le persone alle autorità di paesi terzi, gli Stati membri dell'UE devono individuare le circostanze personali e la protezione potenziale di cui necessitano i migranti, così come le conseguenze di un'eventuale decisione di rimpatrio, decisione avverso la quale i migranti devono poter esercitare il loro diritto ad un ricorso effettivo con effetto sospensivo.

26 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza 23 febbraio 2012, par. 129.

27 *Ibidem*, par. 147.

28 *Ibidem*, par. 178.

29 *Ibidem*, par. 175.

30 *Ibidem*.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Il sistema di protezione dei rifugiati, come concepito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, adottata in un diverso contesto storico rispetto all'attuale, garantisce protezione solo alle persone già presenti nel territorio di uno Stato.

La normativa europea prevede sostanzialmente la possibilità di accedere alla protezione solo quando le domande di asilo sono presentate nel territorio nazionale, alle frontiere o nelle zone di transito, e nelle acque territoriali dello Stato. Non è prevista, infatti, la possibilità di presentare domande di asilo diplomatico né di altre forme di protezione alle ambasciate e consolati di uno Stato membro.

L'unica norma relativa all'ingresso facilitato dall'estero è inserita nella cosiddetta "**Direttiva sulla Protezione Temporanea**"³¹ che potrebbe essere attivata eccezionalmente per far fronte a flussi massicci di sfollati provenienti da un paese o una regione specifica. Questa Direttiva impone agli Stati membri dell'UE, ove necessario, di agevolare l'ottenimento del visto, incluso quello di transito, da parte di quelle persone che devono essere ammesse nei loro territori per beneficiare della protezione temporanea. La Direttiva dispone che le formalità siano ridotte al minimo a causa dell'urgenza della situazione, e che i visti debbano essere gratuiti o avere un costo ridotto al minimo.

La Direttiva, inoltre, fa riferimento a flussi di massa, a prescindere dal fatto che le persone arrivino spontaneamente oppure se il loro arrivo sia agevolato, attraverso programmi di trasferimento umanitario.

Occorre sottolineare, tuttavia, che **la Direttiva sulla protezione temporanea prevede una procedura di negoziazione, piuttosto che un obbligo giuridico predeterminato** per coordinare l'ammissione di consistenti numeri di persone nei territori degli Stati membri, in linea con lo spirito di condivisione degli oneri di protezione.

Per attivare la protezione temporanea a livello europeo, occorre che sia presa una decisione dal Consiglio dell'UE sulla base di una proposta della Commissione europea che riconosca l'esistenza di un esodo di massa di sfollati. Tale decisione deve tenere conto della portata dello spostamento dei profughi e l'opportunità di istituire la protezione temporanea, prendendo in considerazione le informazioni ricevute dagli Stati dell'UE, dell'Unhcr e di altre organizzazioni internazionali competenti in materia di asilo.

31 Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Questa Direttiva, elaborata a seguito del conflitto nei Balcani occidentali, non è mai stata attivata, nonostante l'Unhcr e altre organizzazioni umanitarie abbiano sollecitato la sua applicazione nel 2011 in occasione della crisi libica. In tale contesto, la Commissione europea ha ritenuto che non vi fossero le condizioni per attivarla, poiché a suo parere non si trattava di un esodo di massa. Successivamente, nel 2013, il Parlamento europeo ha richiesto l'applicazione della Direttiva come una delle possibili e concrete azioni da intraprendere riguardo alla crisi siriana in modo da offrire ai rifugiati siriani la possibilità di entrare nell'UE in modo legale e protetto, ma anche in tale circostanza si è ritenuto di non doverla attivare. Si fa presente che la Commissione europea ha lanciato uno studio su tale Direttiva anche allo scopo di apportare emendamenti che rendano possibile la sua applicazione.

Va sottolineato che l'introduzione di canali d'ingresso protetto, indipendentemente dall'attivazione della protezione temporanea, è stata contemplata fin dall'inizio della costruzione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Tuttavia, sebbene molte comunicazioni della Commissione europea facciano riferimento a tali meccanismi, non vi è mai stata una reale volontà di andare oltre alle mere dichiarazioni di principio. Vi è tuttora la tendenza a considerare il concetto territoriale dell'asilo come l'unica via possibile, mentre in realtà diversi strumenti complementari di accesso alla protezione sono stati già attuati e alcuni di essi sono tuttora in funzione, come verrà illustrato di seguito. In passato, infatti, alcuni Stati europei hanno attuato diversi meccanismi di protezione, anche se il numero dei beneficiari è sempre rimasto alquanto contenuto.

L'adozione di canali legali di accesso alla protezione in Europa potrebbe invece ridurre il numero delle vittime che ogni anno perdono la vita (non solo in mare) nonché gli abusi e le inaudite violenze perpetrate dai "nuovi schiavisti" dediti al traffico dei migranti.

In questo capitolo verranno illustrati diversi meccanismi di ingresso legale riferiti in particolare ai richiedenti protezione, quali l'asilo diplomatico, il reinsediamento, i programmi di ammissione umanitaria, il rilascio di visti umanitari sia in base al Codice Schengen che alla legislazione nazionale, la sponsorizzazione e le procedure di ingresso protetto (PEP).

III.1 ASILO DIPLOMATICO

Il termine "asilo diplomatico" è usato per indicare l'asilo concesso da uno Stato al di fuori del suo territorio, in particolare presso le sue rappresentanze diplomatiche (asilo diplomatico), a bordo delle sue navi nelle acque territoriali di un altro Stato ("*naval asylum*"), dei suoi aerei e presso le sue basi militari o para-militari collocate in territorio straniero.

L'asilo diplomatico offre la possibilità al cittadino di un paese, generalmente perseguitato dalle autorità di quest'ultimo, di rifugiarsi nella sede di un'ambasciata di un altro Stato, per poi essere trasferito nel territorio di tale Stato.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

L'asilo diplomatico è stato tradizionalmente concesso soprattutto in America Latina durante il XIX secolo. Per regolamentarlo, nella prima metà del XX secolo, le Repubbliche dell'America Latina hanno negoziato una serie di convenzioni (la Convenzione sull'asilo firmata a L'Avana nel 1928, il Trattato sul diritto internazionale penale, firmato a Montevideo nel 1989, la Convenzione sull'asilo diplomatico, firmata a Caracas nel 1954).

Tale nozione, tuttavia, non è stata recepita negli strumenti internazionali in materia di asilo, né adottata nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo (CEAS).

La decisione di uno Stato di concedere l'asilo diplomatico è quindi di natura prettamente politica.

La legislazione olandese, ad esempio, prevede l'istituto dell'asilo diplomatico³² che può essere concesso in situazioni eccezionali, soprattutto in casi di grave emergenza. Il Ministro degli Esteri è competente a valutare se uno straniero si trovi in una situazione di estremo bisogno di protezione.

A differenza della procedura MVV ("*Machtiging tot Voorlopig Verblijf*"), che verrà descritta successivamente, il Ministro per l'immigrazione e l'asilo è personalmente coinvolto nel processo decisionale riguardante l'asilo diplomatico. Inoltre, a differenza del MVV, il richiedente l'asilo diplomatico può essere accolto temporaneamente presso la rappresentanza diplomatica olandese presente nel paese di origine o in uno Stato terzo, mentre nel caso della procedura MVV allo straniero non viene offerto alcun tipo di riparo. L'asilo diplomatico è stato perlopiù concesso a persone considerate "di alto profilo".

III.2 REINSEDIAMENTO

Il reinsediamento, come definito dall'Unhcr³³, rappresenta una delle tre soluzioni durature per i rifugiati insieme all'integrazione nella società di accoglienza e al rimpatrio volontario. Il reinsediamento è un importante strumento di protezione e di condivisione delle responsabilità a livello internazionale, poiché **consente a persone che hanno trovato rifugio in un paese terzo il trasferimento in un altro Stato che ha accettato di ammetterle come rifugiati e che permette loro di stabilirsi nel proprio territorio in modo permanente.**

Gli Stati di reinsediamento assicurano la protezione fisica e legale dei rifugiati reinsediati ai quali è garantito il diritto all'accoglienza, l'esercizio di diritti civili, sociali, politici e culturali simili a quelli assicurati ai propri cittadini. Secondo l'Unhcr, ai rifugiati reinsediati, dovrebbe essere offerta l'opportunità di diventare cittadini per naturalizzazione. Per questi motivi, il **reinsediamento, che si applica su base volontaria, rappresenta una soluzione duratura per i rifugiati che sono nell'impossibilità di ritornare nei loro paesi di origine e di integrarsi nello Stato terzo** dove hanno trovato inizialmente rifugio.

32 Gazzetta ufficiale Staatscourant, TBV2003/33 C5/25(TK) (12 gennaio 2003 19637, nr. 719).

33 Unhcr, *Resettlement Handbook and Country Chapters*, Resettlement, 4 novembre 2014. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

Tale strumento si applica ai rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra e sotto il mandato dell'Unhcr, purché soddisfino i criteri elencati nel Manuale per il reinsediamento dell'Unhcr³⁴ e quelli stabiliti dai singoli Stati.

Il reinsediamento è utilizzato per alleviare la condizione di limbo in cui si trovano i rifugiati nei paesi terzi di primo rifugio, quando la protezione nei confronti di queste persone è inadeguata o addirittura inesistente. Esso è altresì utilizzato nei confronti di persone ad alto rischio per la propria incolumità e che necessitano di essere trasferite rapidamente per urgenti motivi di sicurezza in un altro Stato che garantisca loro protezione dal *refoulement* e assistenza all'integrazione.

In passato, il reinsediamento è stato utilizzato in occasione di grandi spostamenti di popolazione, come è avvenuto dopo la seconda guerra mondiale con il reinsediamento dei rifugiati ungheresi avuto luogo negli anni '50, dei cecoslovacchi dopo il 1968 e dei "Boat people" vietnamiti alla fine del 1970.

Fino al 2003, solo 5 Stati europei avevano programmi di reinsediamento: Svezia, Finlandia, Danimarca, Olanda e Irlanda.

Contrariamente all'atteggiamento di chiusura mostrato per decenni dagli Stati membri verso la soluzione del reinsediamento, negli ultimi 10 anni (e soprattutto negli ultimi cinque) questo è sempre più considerato un valido strumento di protezione, anche perché probabilmente l'Unione europea sta dando sempre più importanza alla dimensione esterna delle politiche in materia di asilo e d'immigrazione.

Il numero di Stati membri dell'UE che partecipano al reinsediamento, infatti, è aumentato in questi ultimi anni. A tale riguardo, si consideri che, se in passato gli "Stati tradizionali di reinsediamento" hanno attuato tali programmi per molti anni prima di introdurre norme che regolamentassero tale strumento all'interno delle loro legislazioni sull'asilo, nell'ultimo decennio si registra la tendenza da parte di alcuni Stati membri ad adottare norme sul reinsediamento e/o ad annunciare l'adozione di programmi di reinsediamento prima ancora di attuarli nella pratica.

Questa svolta è dovuta principalmente alle operazioni multilaterali di reinsediamento lanciate dall'Unhcr per far fronte a gravi crisi umanitarie protratte nel tempo (ad esempio afgani in Iran e in Pakistan, rifugiati del Myanmar in Bangladesh, eritrei nel Sudan orientale) o a quella irachena, libica e siriana che hanno già provocato ingenti spostamenti di popolazione che sono con molta probabilità destinati ad aumentare.

Questa inversione di tendenza è dovuta, altresì, al crescente supporto da parte dell'Ue alle rilevanti iniziative dell'Unhcr volte ad incoraggiare gli Stati a partecipare ai programmi di reinsediamento o ad aumentare le loro quote annuali.

Fondamentale è stata l'adozione di un **programma comune di reinsediamento nell'ambito dell'Unione europea e di incentivi finanziari comunitari messi a disposizione degli Stati membri grazie all'adozione del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)**

34 Unhcr, *Resettlement Handbook and Country Chapters*, Resettlement, 4 novembre 2014.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

istituito nel 2007. Gli obiettivi del FER, che sono stati realizzati nell'ambito del periodo di programmazione pluriennale (dal 2008 al 2013), sono stati approvati dalla Commissione europea e poi attuati tramite programmi annuali. **Per il periodo 2014-2020 è stato istituito il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)**³⁵ che ha come obiettivo principale una gestione efficiente dei flussi migratori e lo sviluppo ed il rafforzamento di un approccio comune da parte dell'UE nell'ambito dell'asilo e dell'immigrazione.

Si consideri, inoltre, che alcuni "nuovi" Stati membri dell'Europa orientale come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, la Romania e la Slovenia, hanno inserito alcune disposizioni sul reinsediamento nelle loro legislazioni durante il processo di adeguamento all'*acquis* di Schengen. A tale riguardo occorre sottolineare l'importante ruolo svolto dall'Unhcr che ha utilizzato il processo di adesione di nuovi Stati all'UE per effettuare un'attività di *advocacy*, affinché i suddetti Stati partecipassero attivamente ai programmi di reinsediamento.

Anche altre Organizzazioni internazionali e ONG europee e nazionali stanno conducendo un'importante attività di *advocacy*, iniziative e progetti volti a spingere l'UE ed i singoli Stati membri ad adottare il reinsediamento come strumento di protezione complementare a quelli attuati nel territorio europeo.

III. 2.1 Il programma di reinsediamento dell'Unione

All'inizio del 2011, a seguito dei flussi migratori verso la Tunisia e l'Egitto dovuti alla "primavera araba" e al conflitto in Libia e dopo la Conferenza organizzata dall'Unhcr per lanciare la *Global Resettlement Solidarity Initiative*, la Commissione europea ha organizzato, nel maggio dello stesso anno, una Conferenza dei donatori per far aumentare la disponibilità dei posti di reinsediamento. Sebbene gli Stati membri abbiano messo a disposizione 408 posti e la Norvegia 300, tale Conferenza ha avuto il merito di fare un ulteriore passo avanti verso l'adozione del programma comune UE di reinsediamento³⁶.

Il ruolo svolto dal Parlamento europeo è stato fondamentale in quel contesto, in quanto il PE ha proposto sostanziali emendamenti al FER attraverso due rapporti, in particolare il "**rapporto Tavares**", conosciuto dal nome del *Rapporteur*, Rui Tavares, membro del Parlamento che ha guidato la delegazione parlamentare in missione in Siria nel marzo 2010. Il rapporto raccomanda l'adozione di un approccio più ambizioso del Pro-

35 Regolamento (UE) N. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

36 European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, *Comparative Study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013. Disponibile su: <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/EP%20study.pdf> (p. 16).

gramma comune di reinsediamento da parte degli Stati e la necessità di apportare miglioramenti in termini di qualità ed efficacia attraverso nuove linee guida e incentivi. Il rapporto auspica un sistema coerente con altre politiche europee sull'asilo e flessibile, in base al quale fissare le priorità e le situazioni di emergenza che richiedono l'attuazione urgente del reinsediamento. Il rapporto prevede altresì un sistema di monitoraggio e di valutazione della qualità del reinsediamento e la sua sostenibilità in cooperazione con l'Unhcr, le autorità locali, le Organizzazioni internazionali e le ONG.

Tra le proposte più significative, occorre menzionare l'istituzione di un'unità di reinsediamento all'interno dell'EASO, l'Agenzia Europea di supporto all'asilo, che avrebbe, tra l'altro, il compito di assicurare maggiore coerenza tra le politiche di asilo dell'UE, sviluppare standard di qualità in ogni fase del reinsediamento, incluso l'applicazione delle misure di integrazione.

Purtroppo solo alcune delle proposte del "Rapporto Tavares" sono state prese in considerazione nel **programma comune di reinsediamento dell'UE³⁷, adottato il 29 marzo 2012**, dopo un lungo dibattito a livello europeo. **Questo programma rappresenta un grande passo in avanti verso l'apertura di almeno un canale d'ingresso protetto nell'Unione europea**, volto ad una più adeguata individuazione dei rifugiati più bisognosi di protezione e una più appropriata protezione e assistenza per la loro integrazione nei paesi di reinsediamento.

Tale programma è entrato in vigore nel 2013 e 13 Stati membri hanno indicato le loro quote annuali³⁸, ma l'Italia non è tra questi, anche se in passato ha attuato alcune operazioni di reinsediamento *ad hoc*, come verrà illustrato di seguito. Recentemente le autorità italiane hanno manifestato l'intenzione di reinsediare 450 siriani e di accoglierne altri 50 in base ad un programma di sponsorizzazione privata.

Nel luglio 2014 è stato adottato il **programma di reinsediamento dell'Unione** e secondo la definizione inserita nel Regolamento che ha istituito il nuovo strumento finanziario, il fondo FAMI³⁹, s'intende per reinsediamento il processo mediante il quale, su richiesta dell'Unhcr, i cittadini di paesi terzi con esigenze di protezione internazionale, sono trasferiti da questi paesi negli Stati membri in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù a) dello status di rifugiato, b) della protezione sussidiaria, oppure c) di qualsiasi altro status che offre, in virtù del diritto nazionale e dell'Unione, diritti e vantaggi analoghi a quelli garantiti ai titolari della protezione internazionale (a e b).

37 Commissione europea, COM (2009) 447 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 2 settembre 2009, sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE*.

38 European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, *Comparative Study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013 (p. 19).

39 Regolamento (UE) N. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Il programma di reinsediamento dell'Unione, ha previsto l'erogazione di 6.000 euro (anziché 4.000) per ogni persona reinsediata, e 10.000 euro sulla base delle priorità comuni dell'UE e nel caso di gruppi vulnerabili, come donne e bambini a rischio, persone con urgenti esigenze sanitarie o di reinsediamento di emergenza⁴⁰. E' stato altresì disposto che gli importi dovranno essere assegnati ogni due anni a seguito di impegni assunti e le priorità comuni stabilite nell'ambito dell'UE.

Inoltre, occorre altresì evidenziare il ruolo dell'EASO che potrebbe contribuire a rafforzare il carattere tripartitico del reinsediamento tra gli Stati membri, l'Unhcr e le ONG, e promuovere la cooperazione, lo scambio di informazioni e le sinergie tra gli Stati membri e tra questi e le ONG. L'EASO potrebbe altresì essere coinvolto nella formazione, nello scambio di buone prassi, nel facilitare le missioni congiunte di selezione dei rifugiati nei paesi terzi, e lo sviluppo di metodologie volte a valutare i programmi del reinsediamento e la loro sostenibilità, oltre che a monitorare l'effettiva applicazione delle operazioni di reinsediamento finanziate dal fondo FAMI, anche allo scopo di innalzare la qualità dei servizi offerti ai rifugiati in termini di accoglienza e di integrazione. Tuttavia, affinché l'EASO possa svolgere le suddette attività, occorre che questa agenzia sia dotata di adeguate risorse finanziarie, considerati i modesti mezzi attualmente disponibili⁴¹.

A tal proposito si fa presente che, come verrà illustrato di seguito, nel corso del vertice del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 20 luglio 2015, è stato stabilito che 22.504 posti di reinsediamento verranno messi a disposizione dall'UE.

Sebbene i due programmi europei ed i finanziamenti comunitari abbiano indubbiamente giocato un ruolo fondamentale per l'adozione di un concertato approccio al reinsediamento, influenzando la procedura ed in particolare il processo di selezione delle persone da reinsediare, l'impatto in termini numerici risulta essere ancora molto limitato, poiché gli Stati membri continuano ad essere ancora riluttanti nell'adottare uno strumento comune che preveda regole e procedure chiare ed univoche per tutti gli Stati membri.

A medio e lungo termine il reinsediamento potrebbe essere condizionato dalla valutazione positiva dei programmi precedentemente attuati che dimostrino l'effettiva integrazione dei reinsediati sulla base di criteri e standard di qualità. Come auspicato dall'Unhcr, vi è la necessità di sviluppare strumenti nazionali e metodologie volte a guidare, monitorare ed esaminare l'attuazione delle politiche e dei programmi d'integrazione per aumentarne l'effettività e l'impatto a più lungo termine.

40 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

41 EASO, *EASO work programme 2014*. Disponibile su: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Work-Programme-2014.pdf>.

III.2.2 Base giuridica del reinsediamento

Attualmente non esiste uno strumento normativo né un modello condiviso di reinsediamento nell'UE. Il reinsediamento, infatti, è uno strumento che non è stato ancora contemplato nel processo legislativo dell'UE di armonizzazione del diritto di asilo. I trattati dell'UE, infatti, non fanno alcun riferimento al reinsediamento.

Per molti anni il reinsediamento è stato (ed è ancora) considerato uno strumento da adottarsi per volontà politica, anziché per obblighi giuridici. Tuttavia, negli ultimi dieci anni, gli Stati membri hanno iniziato a formalizzare il reinsediamento, prevedendo specifiche norme nell'ambito della legislazione nazionale.

13 Stati membri hanno inserito il reinsediamento nelle loro legislazioni sugli stranieri e/o sull'asilo⁴², mentre 15 Stati lo hanno adottato attraverso atti governativi, confermando la natura politica alla base delle decisioni prese dal potere esecutivo anziché dal Parlamento.

Si fa presente che, 16 Stati hanno attuato i programmi di reinsediamento⁴³ e 13 Stati lo hanno fatto sulla base di programmi specifici⁴⁴.

Occorre tenere presente che la **base giuridica del reinsediamento varia da uno Stato membro all'altro** e che l'esistenza di disposizioni normative al riguardo non implica automaticamente l'attuazione di tale strumento (come per la Slovenia e la Bulgaria). Inoltre, l'assenza di norme non impedisce alle autorità di un paese di reinsediare i rifugiati, come ha fatto l'Olanda che ha attuato programmi di reinsediamento per più di 40 anni.

Sono nove gli Stati membri dell'UE (Austria, Cipro, Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Malta) che non si sono dotati di alcuna base giuridica in materia di reinsediamento, anche se alcuni di essi lo hanno attuato sulla base di programmi *ad hoc*⁴⁵. Alcuni di questi Stati si sono rifiutati di assumere obblighi al riguardo e hanno preferito partecipare al programma di ricollocazione, ossia del trasferimento dei rifugiati da Malta ai loro territori.

42 Repubblica Ceca (1999), Danimarca (2005), Finlandia (2004), Germania (2004), Ungheria (2007), Polonia (2011), Portogallo (2008), Irlanda (1996), Regno Unito (2002), Romania (2006), Slovenia (2007), Spagna (2009), Svezia (2005).

43 Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Irlanda, Romania, Spagna, Svezia, Regno Unito. E anche diciotto se aggiungiamo l'Ungheria, che aveva previsto il reinsediamento di una famiglia nel 2012-2013 e, infine ha reinsediato una persona, e la Polonia che ha reinsediato 16 persone attraverso un'iniziativa spontanea presa personalmente dal suo primo ministro nel 2011.

44 D. Perrin – F. McNamara, *Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Refugee Resettlement in the EU, 2011-2013 Report, cofinanziato dall'Unione europea. Disponibile su: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/Know-Reset-RR-2013-03.pdf>, p. 15.

45 *Ibidem*, p. 15.

A conferma dei **diversi modelli di reinsediamento**, si tenga presente che alcune legislazioni:

- prevedono la collaborazione con l'Unhcr, mentre altre no;
- menzionano il termine reinsediamento, mentre altre non lo indicano affatto;
- prevedono procedure e garanzie ben definite, mentre altre non specificano nulla al riguardo.

Occorre comunque sottolineare che **il reinsediamento non è considerato un obbligo giuridico per gli Stati e non dà diritto al rifugiato che si trova in un paese terzo di primo rifugio di essere reinsediato**. Tuttavia, prevedere il reinsediamento nella legislazione nazionale significa regolamentare la procedura e specificare le garanzie procedurali ed i diritti spettanti ai candidati e ai beneficiari del reinsediamento.

III.2.3 Criteri e procedure di selezione

Attualmente gli Stati membri non sembrano propensi a sviluppare criteri e una procedura comune di selezione né a raggiungere un accordo su come ripartire i rifugiati reinsediati tra gli Stati membri.

Come si indicherà di seguito, **diversi possono essere gli status e i diritti riconosciuti alle persone reinsediate, le quali avranno più o meno la possibilità di inserirsi localmente a seconda delle opportunità di integrazione offerte dagli Stati membri**.

L'Unhcr ha già sviluppato criteri di identificazione e di selezione dei rifugiati più bisognosi di protezione, e gli strumenti di finanziamento dell'UE (prima il FER e ora il FAMI) hanno in parte supportato l'applicazione degli standard contenuti nel Manuale dell'Unhcr. Secondo questo Manuale il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra è la *conditio sine qua non* del reinsediamento. Occorre chiarire che inizialmente l'Unhcr aveva il compito di reinsediare solo i rifugiati riconosciuti ai sensi della suddetta Convenzione, tuttavia, con l'evolversi della legislazione non vincolante sui rifugiati, attraverso dichiarazioni e risoluzioni e l'adozione di strumenti giuridici regionali adottati in Africa⁴⁶ e in America Latina⁴⁷, il suo mandato è stato esteso anche alle persone colpite dagli effetti indiscriminati di conflitti armati o da altri eventi perturbanti seriamente l'ordine pubblico.

Il reinsediamento è generalmente applicato ai rifugiati che rientrano in una o più delle seguenti categorie:

- le persone con esigenze di protezione fisica e giuridica nel paese di primo rifugio, e quelle sottoposte alla minaccia di *refoulement*;

46 Convenzione dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (1969).

47 Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati del 1984.

- i sopravvissuti a tortura e/o a violenza, laddove il rimpatrio o le condizioni di vita nel paese di asilo potrebbero provocare ulteriori traumi e/o l'aumento di tale rischio; oppure persone bisognose di trattamenti appropriati non disponibili localmente;
- le persone con esigenze sanitarie, in particolare quando i trattamenti salva-vita non siano disponibili nel paese di primo rifugio;
- le donne e ragazze a rischio con problemi di protezione particolari a causa del loro genere;
- persone che non possono realizzare il ricongiungimento familiare e per le quali il reinsediamento rappresenta l'unico mezzo per potersi ricongiungere ai loro familiari, i quali a causa della fuga si trovano in paesi diversi;
- bambini e adolescenti a rischio, laddove il reinsediamento è nel superiore interesse degli stessi;
- persone per le quali mancano prevedibili soluzioni alternative e durature, quando non ve ne siano altre realizzabili nel prossimo futuro, e quando il reinsediamento può essere utilizzato strategicamente, e/o quando rappresenti soluzioni onnicomprensive.

Come già indicato, **l'UE finanzia solo quelle operazioni lanciate a seguito degli appelli dell'Unhcr e sostiene il reinsediamento di specifiche categorie di persone vulnerabili selezionate in base ai criteri fissati da questa organizzazione. L'UE dà priorità a gruppi di rifugiati prioritariamente identificati dall'Unhcr che siano in urgente necessità di reinsediamento.**

La procedura di selezione

Nel corso degli ultimi dieci anni, la maggior parte delle operazioni di reinsediamento è stata attuata dal personale dell'Unhcr, coinvolto soprattutto nella fase di preselezione dei candidati al reinsediamento. Si consideri che **solo alcuni Stati come l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Finlandia, la Danimarca, la Spagna e l'Irlanda fanno riferimento all'Unhcr nelle loro rispettive legislazioni**⁴⁸.

L'Unhcr effettua la selezione dei rifugiati tenendo conto anche dei criteri indicati dagli Stati membri che potrebbero prendere delle decisioni sulla base della documentazione inviata dall'Unhcr oppure partecipare al processo di selezione attraverso **missioni ad hoc** effettuate perlopiù da Germania, Ungheria, Polonia e Romania. Tali missioni danno la possibilità alle autorità di conoscere più approfonditamente la realtà in cui vivono le persone da reinsediare, anche se tale processo risulta essere molto sfibrante per i rifugiati a causa della sua complessità e delle lungaggini amministrative.

Il processo di selezione adottato dagli Stati è estremamente variegato. I criteri e le procedure mutano da un paese all'altro e possono altresì cambiare da un anno all'altro.

48 D. Perrin – F. McNamara, *Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Refugee Resettlement in the EU, 2011-2013 Report, cofinanziato dall'Unione Europea, p. 19.

Si consideri, inoltre, che il processo di selezione è generalmente attuato nei paesi terzi di primo rifugio, ma i rifugiati potrebbero essere selezionati anche in Slovacchia e Romania che ospitano **centri di transito di emergenza (ETC)** per il trasferimento umanitario dei rifugiati prima del loro reinsediamento negli Stati membri dell'UE o in altri paesi terzi. Il terzo ETC si trova nelle Filippine. Dalla loro istituzione si calcola che oltre 2.400 rifugiati, considerati casi urgenti, abbiano transitato in questi centri prima di essere trasferiti nel paese di reinsediamento.

III.2.4 L'arrivo e l'integrazione delle persone reinsediate negli Stati membri

Il reinsediamento, per essere considerato un effettivo strumento di protezione e una soluzione duratura, deve offrire misure volte ad integrare effettivamente i rifugiati negli Stati di destinazione. L'integrazione dipende, tuttavia, da una serie di fattori quali il contesto sociale, politico, culturale ed economico, ma anche dal sistema di *governance*, dalle procedure e dai servizi messi a disposizione dei rifugiati. Questi devono avere un supporto qualificato subito dopo il loro arrivo negli Stati di reinsediamento. Inoltre, dovrebbe essere assicurato da subito uno status giuridico che garantisca effettiva protezione e accesso ai diritti sociali, economici, culturali e politici e soprattutto al ricongiungimento familiare.

Non tutti gli Stati hanno adottato disposizioni normative in base alle quali rilasciare automaticamente un permesso di soggiorno a validità illimitata.

Solo alcuni Stati, come la Francia, l'Irlanda, la Svezia, il Regno Unito e la Repubblica Ceca conferiscono il diritto di soggiorno a validità illimitata.

Alcuni Stati, come l'Italia, la Francia, il Belgio, la Repubblica Ceca, la Germania, la Romania, l'Ungheria e la Polonia richiedono che le persone reinsediate, all'arrivo sul loro territorio, debbano presentare richiesta di asilo, poiché, secondo l'argomentazione giuridica fornita ad esempio dalle autorità francesi ed italiane, le legislazioni vigenti in questi paesi non prevedono la possibilità di chiedere asilo dall'estero. Si fa presente che nel riconoscere la protezione sussidiaria o altri tipi di status regolamentati a livello nazionale, le persone reinsediate non godono degli stessi diritti previsti per i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra, impedendo o ritardando ad esempio il ricongiungimento familiare che è fondamentale per la loro effettiva integrazione.

Alcuni Stati reinsediano solo persone riconosciute rifugiate ai sensi della Convenzione di Ginevra, come ad esempio la Romania, la Repubblica Ceca e l'Ungheria. Altri Stati reinsediano anche persone che soddisfano i criteri alla base del riconoscimento della protezione sussidiaria o umanitaria (ad esempio la Finlandia, la Danimarca e la Svezia)⁴⁹.

49 D. Perrin – F. McNamara, *Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Refugee Resettlement in the EU, 2011-2013 Report, cofinanziato dall'Unione Europea, p. 22.

Le organizzazioni che operano nel settore dell'asilo chiedono un uso più flessibile del reinsediamento che includa non solo i rifugiati, ma anche i beneficiari della protezione sussidiaria e di altri tipi di status, in quanto le decisioni sul reinsediamento dovrebbero basarsi sulle esigenze di protezione e condizioni di vulnerabilità dei singoli individui che non possono ritornare nei loro Stati di origine né integrarsi nel paese di primo rifugio.

Si registra una tendenza da parte degli Stati di collegare il processo di selezione alle prospettive di integrazione delle persone da reinsediare.

Le politiche sul reinsediamento sono principalmente rivolte a mobilitare gli Stati membri al fine di far aumentare le quote dei rifugiati da reinsediare ed il numero dei paesi di reinsediamento, mentre meno attenzione è stata posta sulla sua qualità e sulla sua sostenibilità, in particolare sulle misure di supporto che dovrebbero essere assicurate ai rifugiati per un'effettiva integrazione nello Stato di reinsediamento.

Il Parlamento europeo, anche attraverso il rapporto "Tavares", ha chiesto agli Stati membri di valutare regolarmente le misure adottate in materia di integrazione, anche attraverso un sistema di monitoraggio. Anche l'Unhcr ha da tempo chiesto che siano sviluppati strumenti e metodologie comuni in stretta cooperazione con vari *stakeholders* per guidare, monitorare e valutare l'attuazione dei programmi e delle politiche di reinsediamento allo scopo di incrementarne l'efficacia e l'impatto a lungo termine. Anche il Fondo FAMI fa generico riferimento all'integrazione dei rifugiati reinsediati, non facendo tuttavia rientrare le attività svolte a tale scopo nei programmi di reinsediamento, bensì in quelli d'integrazione.

In generale, gli Stati membri tendono a selezionare quelle persone che possono più facilmente e rapidamente integrarsi nel loro contesto sociale. Ad esempio vi sono Stati che preferiscono reinsediare i rifugiati provenienti da uno specifico paese di primo rifugio in quanto parte di una comunità già presente sul loro territorio. Alcuni Stati, infatti, sono convinti che la presenza della comunità di appartenenza nei loro territori potrebbe favorire una rapida integrazione delle persone da reinsediare nel tessuto sociale locale.

Vi sono Stati che preferiscono reinsediare donne a rischio o minori non accompagnati per i quali l'integrazione è più facile, sebbene ciò implichi maggiori sforzi dal punto di vista economico.

Se gli Stati sono più favorevoli ad accogliere donne e bambini a rischio, le vittime di tortura e violenza, persone con particolari e gravi esigenze sanitarie, non sono altrettanto propensi nei confronti degli anziani, specialmente se non accompagnati da alcun familiare, o di individui con gravi disturbi mentali, in quanto queste persone hanno scarse prospettive di integrazione e perché è molto più complesso predisporre un'accoglienza adeguata che duri nel tempo.

La selezione dei rifugiati nei paesi terzi di primo rifugio potrebbe essere influenzata dalla presenza dei Programmi Regionali di Protezione (PRP)⁵⁰ istituiti allo scopo di rafforzare la capacità di protezione delle regioni interessate e di offrire una maggiore e adeguata tutela alla popolazione rifugiata ivi presente, attraverso soluzioni durature come il reinsediamento. Nella comunicazione relativa all'istituzione del programma comune di reinsediamento è stato affermato che i PRP dovranno essere sviluppati in futuro e che il reinsediamento dovrebbe essere attuato in collegamento con gli stessi⁵¹.

La Decisione del Consiglio e del Parlamento europeo del 2013 sulle priorità di reinsediamento dell'UE per il 2013 sottolinea ulteriormente la continua influenza dei PRP sulle modalità in cui è attuato il reinsediamento nell'UE. A tale riguardo si tenga altresì conto del fatto che finanziamenti aggiuntivi europei sono previsti laddove il reinsediamento è attuato in un paese o regione in cui sono realizzati tali programmi.

Come sopra illustrato, **il reinsediamento è uno strumento programmato in anticipo** per alleviare il paese o la regione di primo asilo dove sono presenti numeri consistenti di rifugiati che per lungo tempo hanno vissuto in una situazione di limbo senza prospettive future. **Queste procedure sono spesso lunghe e farraginose e non sono facilmente attuabili in occasione di guerre e rivolte che producono esodi di massa in un breve lasso di tempo.**

Si pensi alle richieste di reinsediamento per i rifugiati che nel 2011 erano fuggiti dalla Libia in Egitto e in Tunisia: in tale occasione il numero dei reinsediati è stato estremamente basso. Secondo le stime dell'Unhcr, nel giugno del 2011, solo 12 Stati hanno proposto 900 posti di reinsediamento⁵².

Alcuni Stati membri, come la Svezia, destinano parte della propria quota di reinsediamento ai casi considerati urgenti in situazioni di emergenza, mentre altri, ad esempio il Regno Unito, non prevedono affatto il reinsediamento per questo tipo di casi, in quanto ritengono che tale strumento debba essere utilizzato solo per solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo rifugio e nei confronti di quei rifugiati che sono rimasti per lungo tempo in quegli Stati senza alcuna soluzione duratura.

Il criterio della "potenziale integrazione"

Il criterio della "potenziale integrazione" è stato introdotto nel processo di selezione dei rifugiati da reinsediare in Stati come la Germania, la Repubblica Ceca, i Paesi Bassi, la

50 Commissione europea, COM (2005) 0388 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi regionali di protezione.*

51 Commissione europea, COM (2009) 447 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 2 settembre 2009, sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE.*

52 D. Perrin – F. McNamara, *Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Refugee Resettlement in the EU, 2011-2013 Report, cofinanziato dall'Unione Europea, p. 11.

Francia, la Finlandia e la Slovenia. La Danimarca lo ha inserito nella sua legislazione ed ha aggiunto altri criteri quali le conoscenze linguistiche, il livello di istruzione, le pregresse esperienze lavorative, l'età e la motivazione dei rifugiati.

Recentemente le autorità olandesi hanno proposto all'Unhcr di selezionare rifugiati di "alto profilo", in particolare gli attivisti per i diritti umani e gli accademici.

Contrariamente a queste tendenze, la Svezia non utilizza i criteri di "potenziale integrazione" che dovrebbero essere usati ai fini della migrazione per motivi di lavoro e non per il reinsediamento, che è e deve rimanere uno strumento di protezione per coloro che ne hanno realmente bisogno.

Gli Stati possono altresì escludere dai programmi di reinsediamento le persone appartenenti a religioni e culture diverse perché considerate una minaccia per la comunità del paese di reinsediamento.

Questo è accaduto in Francia dove è stato adottato il programma di reinsediamento in favore di 500 iracheni, a seguito della visita del Ministro degli Esteri francese in Iraq e il suo incontro con un alto rappresentante della Chiesa cattolica caldea, tenutosi nel 2007. Il programma è stato inizialmente attuato esclusivamente in favore dei cristiani iracheni. Tuttavia, alcune organizzazioni umanitarie, tra cui France Terre d'Asile, hanno protestato veemente contro i criteri di selezione di questo programma, sottolineando la contraddizione tra gli scopi del piano di reinsediamento ed il principio di laicità e le esigenze di protezione dei rifugiati da reinsediare. A seguito di tali proteste da parte della società civile, il programma è stato poi indirizzato a tutte le minoranze religiose perseguitate.

I rifugiati, una volta reinsediati in uno Stato membro, potrebbero decidere di lasciare questo paese per dirigersi in altri Stati ove insediarsi, così come è accaduto per i rifugiati reinsediati in Bulgaria, Romania, Ungheria⁵³ e Italia. In tali casi i rifugiati hanno dichiarato che, generalmente, durante le sessioni di orientamento culturale che precede la partenza nello Stato membro, avevano avuto informazioni sul paese di destinazione che si sono rivelate poi molto diverse da quelle riscontrate personalmente una volta giunti a destinazione. Queste persone, una volta reinsediate hanno, quindi, preferito raggiungere altri Stati dove erano presenti i loro familiari e le loro comunità anche per beneficiare di maggiori opportunità di integrazione e benefici sociali rispetto a quelle offerte dal paese di reinsediamento.

Indubbiamente una più dettagliata e adeguata informazione, prima della partenza dai paesi terzi, sulle condizioni di vita e possibilità di accoglienza e integrazione nello Stato di reinsediamento, può rendere più realistiche le aspettative dei rifugiati ed evitare altresì movimenti secondari.

L'Unhcr ha dichiarato apertamente la sua opposizione ai criteri selettivi di "potenziale

53 Nel 2007, l'Ungheria aveva accolto 29 cubani che vivevano nella base USA di Guantanamo. La maggior parte di queste persone ha lasciato l'Ungheria per raggiungere la Spagna dove si sono insediate.

integrazione" e di altre condizioni che comportano forme di discriminazione quali l'età, lo stato di salute, l'appartenenza etnica e religiosa dei candidati al reinsediamento, in quanto tali modalità di selezione contribuiscono a creare diseguaglianze e mancanza di protezione nei confronti di chi è seriamente a rischio per la propria incolumità.

III.2.5 I diritti delle persone reinsediate

Le persone reinsediate, una volta giunte negli Stati membri, possono ottenere status diversi ai quali sono collegati specifici diritti e benefici in base ai quali verrà più o meno facilitato il loro processo di integrazione.

Secondo il **Manuale dell'Unhcr** le persone vengono reinsediate in uno Stato che ha accettato di ammetterle come rifugiate e alle quali ha assicurato il diritto di risiedervi in modo permanente e la protezione contro il rischio di *refoulement*. Alle persone reinsediate e ai loro familiari e persone a carico deve essere garantito l'accesso a diritti simili a quelli riconosciuti ai cittadini del paese di reinsediamento. Il suddetto Manuale indica altresì la possibilità per le persone reinsediate di diventare cittadini per naturalizzazione nello Stato di reinsediamento.

A tale riguardo occorre considerare che, se la Direttiva Qualifiche⁵⁴ ha avuto il merito di accunare gli status e (sostanzialmente) i diritti dei rifugiati e dei beneficiari della protezione sussidiaria (entrambi titolari della protezione internazionale), coloro ai quali viene riconosciuta la protezione umanitaria o altra forma di protezione, in realtà, non godono degli stessi diritti garantiti ai titolari della protezione internazionale (ad esempio la durata del permesso di soggiorno e dei documenti di viaggio, il ricongiungimento familiare, ecc.) né tantomeno ai cittadini dello Stato di reinsediamento.

Nella prassi, quindi, le persone provenienti dalla stessa zona e in situazioni simili potrebbero ottenere status e diritti diversi a seconda dello Stato membro di reinsediamento.

In **Svezia**, la persona reinsediata potrebbe ottenere lo status di rifugiato o quello di protezione sussidiaria, oppure lo status per coloro che "sono altrimenti in necessità di protezione", tuttavia, indipendentemente dallo status, tutte le persone reinsediate ricevono un permesso di soggiorno con validità illimitata prima di arrivare in territorio svedese, contrariamente a quanto avviene nella maggior parte degli Stati membri che rilasciano permessi di soggiorno validi per pochi anni, anche se rinnovabili.

La qualità dell'accoglienza varia da uno Stato membro all'altro. Indubbiamente l'accoglienza in centri che ospitano centinaia di persone potrebbe rallentare se non im-

54 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 Dicembre 2011 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 le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

pedire un rapido ed effettivo processo di integrazione. Se da un lato i piccoli Comuni possono favorire l'integrazione di nuclei familiari e di gruppi di rifugiati, lo stesso può non valere per i singoli individui che sarebbe meglio inserire in città più grandi. **Una ragionevole flessibilità dovrebbe essere sempre applicata per andare incontro alle aspirazioni e alle capacità delle singole persone reinsediate**, le quali dovrebbero essere assistite dalle comunità locali e dalle organizzazioni dei rifugiati che possono notevolmente contribuire a rendere più veloce ed effettivo il processo di integrazione. Sarebbe auspicabile che già nella fase di programmazione e di selezione dei rifugiati da reinsediare, le autorità locali (a livello regionale, provinciale o comunale) del paese di destinazione e i partner operativi fossero coinvolti nel predisporre servizi di accoglienza e di integrazione adeguati. Tale coinvolgimento è fondamentale per evitare movimenti secondari, come è avvenuto in alcuni Stati europei ed in Italia, dove le persone reinsediate sono state collocate in centri o singoli appartamenti situati in aree disabitate, dove erano praticamente assenti i mezzi di trasporto pubblico e i servizi per l'integrazione. L'isolamento, la difficoltà a seguire corsi di lingua e di formazione, la mancanza di prospettive lavorative hanno spinto queste persone a lasciare l'Italia.

I servizi di supporto all'integrazione dovrebbero essere da subito garantiti ad ogni persona reinsediata secondo i suoi bisogni specifici.

A tale riguardo, si auspica che la Commissione europea pubblichi linee guida sull'accoglienza e l'integrazione delle persone reinsediate, sulla base di principi già sviluppati dalle organizzazioni quali ad esempio l'Unhcr e l'ICMC.

III.2.6 Il ricollocamento ed il reinsediamento: quali le differenze?

Come precedentemente illustrato, il reinsediamento è un meccanismo umanitario di solidarietà internazionale nei confronti di paesi terzi, mentre il ricollocamento è quel processo mediante il quale i richiedenti asilo o le persone alle quali è stata riconosciuta la protezione internazionale in uno Stato membro vengono trasferiti da questo ad un altro Stato membro in cui godranno della protezione equivalente.

Si tratta di un processo interno all'UE di "ripartizione degli oneri" e di solidarietà tra gli Stati membri allo scopo di condividere la responsabilità dell'accoglienza dei rifugiati con i paesi situati alle frontiere esterne dell'UE, sottoposti a consistenti pressioni migratorie.

Il ricollocamento scaturisce dalle richieste di aiuto da parte dell'Italia, Grecia, Cipro e Malta che avevano adottato un documento comune e successivamente il comunicato congiunto del 19 aprile 2011, a cui ha aderito anche la Spagna, in base al quale questi Stati hanno espresso preoccupazioni in merito ai consistenti arrivi di flussi migratori misti sui loro territori, e chiesto all'UE l'adozione di meccanismi volti ad una effettiva ripartizione degli oneri a livello UE, anche attraverso il trasferimento di rifugiati dai loro territori ad altri Stati membri.

A seguito delle Conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2009, in base alle quali si chiedeva il coordinamento di misure, da adottarsi su base volontaria, volte alla ridistribuzione all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione internazionale presenti negli Sta-

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

ti membri maggiormente esposti a ingenti pressioni migratorie, è stato lanciato il progetto EUREMA (*"European Relocation Malta"*). Tale progetto ha avuto lo scopo di trasferire 255 beneficiari di protezione internazionale da Malta, dove erano stati inizialmente accolti, in Francia, Belgio, Germania, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito. A seguito di questo progetto pilota di sperimentazione del ricollocamento è stato approvato il progetto EUREMA II, cominciato agli inizi del 2012 e conclusosi alla fine del 2013. È interessante notare che alcuni dei "nuovi" Stati membri hanno accettato di partecipare a questi progetti, volendo mostrare la loro solidarietà nei confronti di altri Stati membri, ignorando però le richieste di reinsediamento di rifugiati presenti in paesi terzi.

Gli Stati hanno avuto la possibilità di usufruire dei fondi FER nell'ambito dei suddetti progetti. Similmente al reinsediamento, l'Unhcr è stato direttamente coinvolto nel processo di selezione e dell'invio dei fascicoli alle autorità statali che hanno condotto missioni a Malta per effettuare le interviste con le persone da trasferire nei loro paesi. Alcuni Stati hanno usato gli stessi criteri previsti per il reinsediamento (status di rifugiato, potenziale integrazione, legami familiari, vulnerabilità, conoscenza della lingua, formazione, esperienze lavorative pregresse, ecc.). L'OIM ha assicurato sessioni di orientamento culturale, controlli sanitari e l'organizzazione del viaggio delle persone da reinsediare solo se queste accettano di essere ricollocate su base volontaria.

Spesso i termini vengono confusi. Si pensi alla Germania che inizialmente ha dato la propria disponibilità ad accogliere 5.000 siriani nell'ambito del Programma di ammissione umanitaria, operazione che dall'Unhcr è stata invece definita come "il più grande programma di ricollocamento mai esistito"⁵⁵. A tale riguardo, anche l'EASO, nel suo rapporto sul ricollocamento da Malta ha espresso preoccupazioni riguardo alle conseguenze nel caso in cui il reinsediamento venga confuso con il ricollocamento⁵⁶.

Vi sono Stati membri che supportano sia il reinsediamento che il ricollocamento, mentre altri preferiscono il reinsediamento oppure il ricollocamento. Ciò comporta il rischio che il ricollocamento possa essere utilizzato in sostituzione del reinsediamento. L'Irlanda, ad esempio, nel trasferire i rifugiati da Malta, ha considerato queste persone come facenti parte della quota delle persone da reinsediare dai paesi terzi. Laddove la distinzione è effettuata tra i due strumenti, gli Stati possono decidere di sostituire i posti per il reinsediamento con quelli per il ricollocamento.

Il ricollocamento è un importante meccanismo di protezione che può essere utilizzato come strumento complementare al reinsediamento, senza tuttavia sostituirlo.

Il reinsediamento, come strumento di protezione, prevede il trasferimento di persone che non hanno alcuna prospettiva di soluzioni durature, né di integrazione nello Stato

55 Consultabile sul sito: <http://www.unhcr.org/523076919.html>.

56 EASO, *Fact finding report on intra EU relocation activities from Malta*, 2012. Disponibile su: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>.

di primo rifugio, né di rimpatrio nel paese di origine, mentre il ricollocamento è un meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri, i quali, però, dovrebbero essere tutti più o meno in grado di offrire un'adeguata protezione, accoglienza e integrazione ai titolari della protezione internazionale presenti nei loro territori.

Il rischio è rappresentato dal fatto che i fondi per il reinsediamento possano essere utilizzati per il ricollocamento, limitando o annullando così la solidarietà internazionale nei confronti dei paesi terzi, sottoposti ad enormi pressioni migratorie, di gran lunga superiori a quelle che colpiscono attualmente gli Stati membri situati alle frontiere esterne meridionali dell'UE. Com'è noto, anche i paesi terzi sono confrontati da gravi crisi economiche e da elevatissimi tassi di disoccupazione, con risorse assai modeste per fare fronte agli esodi di massa che stanno interessando i loro territori.

III. 2.7 Il reinsediamento in alcuni Stati membri

Come precedentemente illustrato, gli Stati membri hanno adottato programmi di reinsediamento regolari o *ad hoc* molto diversi tra loro. A tal fine, di seguito verrà descritto come il reinsediamento è stato attuato in Italia (in modo informale), in Germania (che ha recentemente formalizzato tale strumento) e in Svezia (che da oltre 40 anni lo attua) mettendo in evidenza le criticità e le buone prassi rilevate nelle varie fasi dello stesso.

Considerato che attualmente non esiste un modello condiviso di reinsediamento nell'UE, si auspica l'adozione di uno strumento giuridico vincolante elaborato sulla base delle migliori prassi adottate dai singoli Stati membri.

III. 2.7.1 Il reinsediamento in Italia

La legislazione italiana non prevede alcuna norma concernente il reinsediamento, né misure di finanziamento e di integrazione dopo il trasferimento dei beneficiari dal Paese terzo in Italia. Negli ultimi anni, tuttavia, sono stati realizzati alcuni progetti "pilota" e operazioni di ammissione umanitaria urgente sulla base di decisioni politiche e in assenza di procedure univoche.

Da oltre 20 anni, il Consiglio Italiano per i Rifugiati, insieme all'Unhcr, è impegnato in un'intensa attività di *advocacy* attraverso una serie di iniziative, di seminari⁵⁷ e pubblicazioni sul tema dei canali di accesso legale e protetto⁵⁸, tra cui il reinsediamento. Il CIR ha anche elaborato una proposta di legge organica sul diritto di asilo, in cui sono descritte

57 Seminario internazionale "Verso un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione Europea delle persone che necessitano di protezione internazionale", Roma 13-14 Ottobre 2003 organizzato con il Ministero dell'Interno italiano ed il sostegno della Commissione europea (Programma Argo).

58 CIR, *Resettlement: building up the basis REPRO*, Progetto (2007-2008); F. Di Giacomo (a cura di), *Uno sguardo verso il futuro: Ipotesi per un "Piano Dante"*, FA.RE - Studio di fattibilità per un programma di reinsediamento in Italia, 2007. Disponibile su: http://icmc.ttp.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/FA.RE_%5B1%5D.pdf; Project E.T., *Entering the territory Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012. Disponibile su: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/468.html>.

le procedure di reinsediamento e quelle di ingresso protetto (PEP). Il testo della proposta del CIR è stato sostanzialmente ripreso dal Disegno di legge n. 1390 comunicato alla Presidenza il 12 marzo 2007 recante "Norme in materia di protezione sussidiaria e di asilo"⁵⁹. Nel maggio 2015 è stata presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge di iniziativa del deputato Marazziti per una disciplina organica del diritto di asilo e di altre forme di protezione internazionale, che contiene articoli riguardanti un programma di reinsediamento italiano e la possibilità di presentare una richiesta di asilo dall'estero.

PROGETTI DI REINSEDIAMENTO ATTUATI IN ITALIA

L'Italia, dal 2007, ha realizzato **3 progetti sul reinsediamento**

1) Il progetto Oltremare I e II realizzato in due stadi, (**Fase I nel 2007-2008 e Fase II 2008-2009**), è stata la prima operazione di "reinsediamento" condotta dall'Italia, grazie alla quale sono stati reinsediati dalla Libia 69 rifugiati vulnerabili di nazionalità eritrea, di cui 41 donne, 20 uomini e 8 minori. Queste persone erano state riconosciute rifugiate sotto il mandato dell'Unhcr di Tripoli, considerato che la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati.

Questo progetto è stato finanziato dal Ministero dell'Interno.

2) Nel 2009 è stato attuato il progetto "**Piccoli Comuni Grande Solidarietà**", in base al quale sono stati reinsediati 67 eritrei e 2 somali dalla Libia. Il progetto è stato finanziato con fondi europei nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON).

3) Dal 2009 al 2011, è stato realizzato il progetto "**Reinsediamento a Sud**" in base al quale sono stati reinsediati 181 rifugiati palestinesi, di cui 61 minori sotto i 14 anni, tutti riconosciuti sotto il mandato dell'Unhcr, che vivevano in condizioni durissime nel campo di Al Tanf, situato al confine tra la Siria e l'Iraq.

Il progetto è stato finanziato dal Ministero dell'Interno.

I suddetti progetti di reinsediamento sono stati attuati senza seguire una procedura univoca e non sono disponibili rapporti ufficiali di valutazione degli stessi, per cui di seguito vengono sintetizzate le informazioni più salienti riguardo la loro attuazione, indicandone i punti di forza e le criticità:

► il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha preventivamente stabilito le aree di provenienza dei rifugiati da reinsediare;

► tutti i progetti sono stati coordinati dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e attuati in collaborazione con l'Unhcr e i suoi partner operativi:

59 Consultabile sul sito: http://www.senato.it/service/PDF/PDF_Server/BGT/00263202.pdf

- progetto Oltremare (Fase I e II): il Consiglio Italiano per i Rifugiati e la Provincia di Rieti, il Comune di Cantalice, e nella seconda fase anche l'Unione dei Comuni dell'Alta Sabina;
- progetto "Piccoli Comuni Grande Solidarietà": Comune di San Lupo e il consorzio Connecting People;
- progetto "Reinsediamento a Sud": Comuni di Riace e Caulonia, Consorzio Goel e l'Associazione Città Futura.

Tutti gli attori istituzionali e non sono stati coinvolti già nella fase della pianificazione dei 3 progetti di reinsediamento anche allo scopo di conoscere le caratteristiche delle persone da reinsediare per predisporre adeguati servizi di integrazione;

► la selezione dei rifugiati è stata condotta dall'Unhcr nei paesi terzi, secondo criteri stabiliti con il Ministero dell'Interno. Nel corso della fase II del progetto Oltremare, l'Unhcr ha selezionato i rifugiati in base alla loro vulnerabilità e al rapporto di parentela con quelli già reinsediati durante la fase I del progetto, che non avevano alcuna possibilità di soddisfare i requisiti richiesti per l'attuazione del ricongiungimento familiare. La maggior parte di queste persone era reclusa nei centri di detenzione in Libia.

I rifugiati reinsediati sono stati selezionati in base alla loro vulnerabilità, la maggior parte perché è stata oggetto di torture, di stupri, altri per gravi problemi di salute, mentre alcuni di loro sono stati scelti in quanto minorenni. L'Unhcr ha inviato i fascicoli personali al Ministero dell'Interno e alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;

► L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha svolto attività volte al rilascio dei documenti di viaggio, ai controlli sanitari e all'organizzazione del viaggio dai paesi terzi in Italia. Il Ministero dell'Interno ha sostenuto le spese di viaggio in Italia.

► Le rappresentanze diplomatiche italiane hanno rilasciato i lasciapassare per coloro che erano sprovvisti di documenti identificativi, e il visto con validità territoriale limitata (VTL) a tutte le persone reinsediate, considerato che la legislazione italiana non prevede il rilascio di visti per motivi umanitari.

► Le autorità italiane non hanno effettuato missioni *in loco*, tranne in occasione del reinsediamento dei profughi palestinesi. Due funzionari del Ministero dell'Interno, infatti, si sono recati nel campo Al Tanf alla frontiera tra la Siria e l'Iraq per verificare le condizioni di vita dei rifugiati e fornire servizi di orientamento culturale ai rifugiati da reinsediare in Italia. Alcuni dei rifugiati selezionati avevano mostrato resistenze a farsi trasferire in Italia, poiché volevano essere reinsediati in altri Stati membri dove risiedevano i propri familiari e perché maggiormente conosciuti per avere programmi di reinsediamento consolidati da anni. Anche l'Unhcr ha organizzato sessioni di orientamento culturale prima e/o dopo il trasferimento in Italia.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

► Tutti i rifugiati reinsediati sono stati accolti agli aeroporti italiani dagli attori istituzionali e non, e sono stati invitati ad essere sottoposti alle procedure di fotosegnalamento e di ammissione alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, considerato che secondo le autorità italiane non poteva essere riconosciuto automaticamente il diritto al soggiorno per asilo, in quanto il reinsediamento e le procedure di richieste di protezione internazionale dall'estero non sono contemplate dalla legislazione italiana.

► Il Ministero dell'Interno, di concerto con la Commissione nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale e l'Unhcr, ha stabilito che a questa organizzazione competeva la selezione delle persone ed il successivo invio dei fascicoli e dell'apposita documentazione delle persone selezionate alla competente Commissione territoriale (CT). Le CT hanno adottato le decisioni senza necessità di intervistare i rifugiati reinsediati, confermando il riconoscimento sotto mandato dell'Unhcr, ad eccezione che per quelli trasferiti in Italia nell'ambito del progetto Piccoli Comuni Grande Solidarietà che sono stati sentiti singolarmente dalla Commissione territoriale competente per territorio, riconoscendo loro sia lo status di rifugiato che la protezione sussidiaria.

► A tutti i rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria sono stati rilasciati permessi di soggiorno rispettivamente della durata di 5 o 3 anni, rinnovabili. I beneficiari della protezione sussidiaria non hanno goduto per legge degli stessi diritti previsti per i rifugiati, in quanto all'epoca non era stata ancora adottata la Direttiva Qualifiche emendata che ha accomunato gli status.

PROGRAMMI DI INTEGRAZIONE DOPO L'ARRIVO DELLE PERSONE REINSEDIATE IN ITALIA

Le persone reinsediate nell'ambito del progetto Oltremare sono state accolte in piccoli Comuni situati nel Lazio come Cantalice (2.800 abitanti), Poggio Moiano, Orvinio e Scandriglia, mentre quelle reinsediate tramite il progetto Piccoli Comuni Grande Solidarietà sono state accolte inizialmente nel CARA di Trapani (per 6 mesi) prima di essere trasferite nel piccolo centro di San Lupo (850 abitanti), situato nella provincia di Benevento. I rifugiati palestinesi iracheni sono stati accolti nel Comune di Caulonia (7.300 abitanti) e Riace (2.000 abitanti), in provincia di Reggio Calabria.

Tutti i rifugiati sono stati collocati in appartamenti, ad eccezione di coloro che sono arrivati nell'ambito del progetto "Piccoli Comuni Grande Solidarietà che sono stati accolti in una scuola in disuso.

Nell'ambito del progetto Oltremare fase I e II, la Provincia di Rieti e il Comune di Cantalice e l'Unione dei Comuni dell'Alta Sabina sono stati direttamente coinvolti nella gestione delle attività di accoglienza e d'integrazione personalizzate come corsi di lingua italiana, di orientamento culturale e di inclusione sociale, di formazione professionale e di orientamento al lavoro. Il CIR ha garantito l'attività di orientamento legale e assistenza

psicologica e ha supervisionato il lavoro svolto dalle assistenti sociali dei Comuni, che hanno assistito direttamente i rifugiati attraverso servizi di integrazione.

I suddetti servizi sono stati garantiti anche nel corso di attuazione del progetto "Piccoli Comuni Grande Solidarietà", offerti dal Comune di San Lupo e dal consorzio Connecting People.

Nell'ambito del progetto "Reinsediamento a Sud", i Comuni di Riace e Caulonia, insieme al Consorzio Goel e all'Associazione Città Futura hanno garantito gli stessi servizi indicati sopra ad eccezione del supporto legale e psicologico. I rifugiati hanno beneficiato di corsi di formazione anche in vista di intraprendere attività autonome. Le autorità locali hanno condotto attività di sensibilizzazione della popolazione che inizialmente aveva mostrato di essere favorevole a tale iniziativa, ma poi ha palesato di non gradire la presenza dei rifugiati nel loro territorio. I rifugiati palestinesi hanno lamentato di non essere stati adeguatamente informati nella fase della selezione e dell'orientamento culturale sulle reali condizioni di vita in Italia. Quasi tutti i rifugiati palestinesi, dopo essere stati reinsediati in Italia, senza opportunità di lavoro e possibilità di integrarsi a livello locale, si sono diretti in Svezia dove hanno chiesto asilo, accusando l'Italia di averli messi in una situazione di grande pericolo per la propria vita. I rifugiati hanno riferito alle autorità svedesi di essere sotto la minaccia della mafia calabrese e che uno di loro era stato trovato morto poco prima del loro spostamento in Svezia. Secondo le autorità italiane, invece, si sarebbe in realtà trattato di un suicidio. E' molto probabile che i rifugiati avevano comunque l'intenzione di raggiungere parenti e connazionali in Svezia dove avrebbero ottenuto una migliore assistenza e maggiori opportunità di integrazione. Le autorità svedesi hanno invece deciso di rinviare i rifugiati in Italia, iniziando a trasferire il primo gruppo di 47 persone dalla metà del mese di marzo 2012.

Anche nell'ambito del progetto Oltremare (Fase I e II) i rifugiati vivevano in abitazioni indipendenti dislocate però in zone disabitate, messe a disposizione dai Comuni, che erano state abbandonate in precedenza dagli italiani per mancanza di prospettive future. Infatti, a causa dell'alto livello di disoccupazione e la scarsa presenza di mezzi di trasporto pubblico nell'area, i rifugiati hanno dovuto affrontare enormi difficoltà nell'accesso ai servizi di lingua e di formazione, poiché questi erano disponibili a molti chilometri di distanza. Inoltre, i corsi di italiano sono stati forniti da insegnanti senza esperienza nel trattare con gli stranieri e, secondo i rifugiati, vi è stata un'adeguata attività di orientamento culturale sia prima che dopo il loro arrivo in Italia.

III.2.7.2 Il reinsediamento in Germania

Nel 2011, a seguito della decisione adottata dalla Conferenza dei Ministri dell'Interno degli Stati federali, la Germania ha deciso di istituire un programma permanente di reinsediamento a partire dal 2012 fino al 2014. Questo programma prevedeva annualmente il reinsediamento di 300 persone provenienti dalla regione MENA e dall'Europa. Le autorità tedesche hanno già annunciato che dal 2015 aumenteranno la loro quota passando

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

da 300 a 500 posti annuali⁶⁰.

Nel 2014, 200 posti sono stati riservati ai rifugiati da reinsediare direttamente dalla Siria, in aggiunta agli iracheni, somali, palestinesi apoliti, etiopi e afgani⁶¹.

Il Ministero federale dell'Interno, l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati (BAMF) e l'Ufficio Federale degli Esteri sono responsabili per l'attuazione dei programmi di reinsediamento, mentre i Ministeri dell'Interno degli Stati federali e le autorità locali, in particolare quelle competenti per gli stranieri e l'assistenza sociale sono responsabili per le attività di supporto alle persone reinsediate sin dal loro arrivo in Germania.

Le autorità tedesche identificano le regioni dalle quali le persone devono essere reinsediate in Germania.

Il reinsediamento è attuato sulla base della *Residence Act* che dispone che il governo federale, dopo essersi consultato con i governi dei singoli stati (*Länder*), può autorizzare l'Ufficio per i rifugiati ad ammettere in Germania gruppi di stranieri ai quali sono rilasciati permessi di soggiorno al momento del loro arrivo nel territorio tedesco. Per l'individuazione delle persone da reinsediare, le autorità prendono in considerazione la lista di persone selezionate dall'Unhcr in base ai propri criteri. Tuttavia, le autorità tedesche richiedono che durante il processo di selezione si debba tener conto di altri requisiti quali, ad esempio, i legami familiari e culturali, la capacità di integrazione secondo il grado di istruzione, la conoscenza della lingua, le pregresse esperienze formative e lavorative, l'età, ma anche le esigenze di protezione. La Germania accoglie vittime di tortura e di violenza, casi con gravi problemi di salute, donne e ragazze a rischio, bambini e adolescenti a rischio e minori non accompagnati. Non essendo previsto un meccanismo per ricevere casi di emergenza, questi, pur non rientrando nella quota del reinsediamento, possono essere ammessi per motivi umanitari.

Oltre ai suddetti criteri di eleggibilità, le persone da reinsediare devono soddisfare i requisiti di ammissibilità, ossia non aver commesso reati, non appartenere (o essere appartenuti) ad associazioni criminali o terroristiche o aver supportato attività contrarie alla pacifica convivenza tra i popoli.

La Germania ha adottato un processo di selezione, basato su una direttiva di ammissione, e prevede non solo l'esame dei fascicoli inviati elettronicamente dall'Unhcr, ma anche le interviste con i rifugiati durante le missioni *in loco* da parte del personale del BAMF, ove le circostanze lo consentano. Sono state, infatti, attuate missioni a Zarzis in Tunisia, ma anche in Giordania e in Siria. Le interviste sono state condotte presso le ambasciate o negli uffici dell'Unhcr per verificare le informazioni raccolte da quest'ultimo e per condurre ulteriori controlli relativi alla sicurezza effettuate con l'assistenza dell'Ufficio degli esteri.

60 Unhcr, *Resettlement Handbook and Country Chapters*, Resettlement, 4 novembre 2014. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

61 ICMC Europe, *10% of refugees from Syria: Europe's resettlement and other admission responses in a global perspective*, giugno 2015. Disponibile su: <http://www.icmc.net/wp-content/uploads/2015/07/10-Percent-of-Refugees-from-Syria.pdf>, p.45.

Le persone da reinsediare, dopo gli esiti positivi delle interviste con il personale del BAMF, sono sottoposte a controlli sanitari al fine di escludere che queste possano rappresentare un pericolo per la salute pubblica e per determinare i trattamenti medici da assicurare loro dopo l'arrivo in Germania. Anche la capacità dell'interessato ad intraprendere il viaggio per la Germania è verificata entro massimo 48 ore prima della partenza. La Germania copre tutte le spese relative al viaggio, attraverso voli charter o di linea. Sono generalmente organizzate partenze di gruppo dall'OIM. Durante il viaggio, il personale del BAMF accompagna, laddove possibile, le persone da reinsediare e, ove necessario, è garantita altresì la presenza di un medico.

La normativa tedesca non prevede termini temporali. Tuttavia, in base all'attuazione dei precedenti programmi di reinsediamento, come quelli riguardanti 2.500 iracheni, reinsediati tra il 2009 e 2010 (in risposta alle Conclusioni del Consiglio europeo del 2008 in base al quale era stato richiesto di reinsediare 10.000 persone dall'Iraq) e 300 persone dalla Tunisia e dalla Turchia nel 2012, le decisioni sono state prese nel giro di 4 settimane circa, e le partenze hanno avuto luogo entro 6 mesi dalla ricezione dei fascicoli inviati dall'Unhcr.

Se sprovvisti di passaporto, sono accettati eccezionalmente, ad esempio, certificati di riconoscimento come rifugiati o di registrazione emessi dall'Unhcr. La rappresentanza diplomatica tedesca rilascia un documento di viaggio della validità di un mese.

Nel caso in cui non venissero accolte le richieste di reinsediamento, gli interessati possono fare ricorso presso il tribunale amministrativo competente, come disposto dalla legge.

Alle persone da reinsediare viene assicurata un'attività di orientamento culturale della durata di 20 ore e, laddove possibile, anche lezioni di tedesco di base, nella fase precedente alla partenza per la Germania. Questo non è avvenuto con gli iracheni, che hanno invece avuto poche informazioni attraverso una sintetica brochure. Gli iracheni trasferiti in Germania hanno partecipato a corsi di orientamento culturale, di presentazione delle ONG e dei servizi che sarebbero stati garantiti durante la loro permanenza nei *länder*, della durata di due settimane (anche se alcuni vi sono rimasti per tre mesi) tenutisi presso il centro di accoglienza di Friedland prima di essere trasferiti negli Stati federali.

Le persone reinsediate vengono assegnate ai *Länder* in base alla loro dimensione territoriale, al tasso della popolazione residente, al numero dei rifugiati già presenti, e alla situazione economica dello Stato federale in questione (*Königstein Key*). Sono altresì presi in considerazione, ove possibile, i legami (soprattutto familiari) con la regione di riferimento. Tuttavia, quando le quote di alcuni *Länder* sono state raggiunte, i rifugiati sono stati distribuiti in altri Stati federali, e sono stati separati dai loro familiari e dalle loro comunità. Le persone reinsediate hanno diritto al lavoro, a partecipare a corsi di lingua e di integrazione e a godere di benefici sociali simili a quelli garantiti ai cittadini tedeschi. Fintantoché le persone reinsediate ricevono benefici sociali per mantenersi, queste hanno l'obbligo di risiedere nel distretto a loro assegnato.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Le persone reinsediate sono accolte sia in centri di accoglienza che in alloggi privati.

Purtroppo, nel caso ad esempio degli iracheni, questi sono stati accolti in zone rurali senza infrastrutture volte a facilitare l'integrazione, servizi di orientamento, corsi di integrazione e di formazione, e possibilità di contatto con altre persone che parlassero arabo.

I rifugiati erano impossibilitati a partecipare ai corsi di lingua tedesca, perché vivevano in zone troppo distanti dai centri di formazione e per la limitatissima presenza di mezzi di trasporto pubblico. I corsi sono stati addirittura cancellati per la scarsa partecipazione degli stranieri.

I permessi di soggiorno non sono basati sul riconoscimento dello status di rifugiato. Alle persone reinsediate sono generalmente rilasciati permessi di soggiorno temporanei della validità di 3 anni, rinnovabili su base annua. Dopo sette anni viene rilasciato un permesso di soggiorno a validità illimitata⁶², a condizione che l'interessato abbia raggiunto l'autonomia con il lavoro, non benefici più dell'assistenza sociale statale, e abbia una conoscenza di base della lingua tedesca.

Per l'ottenimento della cittadinanza per naturalizzazione è richiesta la residenza legale e continuativa in Germania, anche se può essere concessa dopo 6 o 7 anni a seconda del grado di integrazione.

Le persone reinsediate non ottengono i documenti di viaggio ai sensi della Convenzione di Ginevra rilasciati, invece, ai rifugiati su apposita richiesta. Tuttavia, nel caso in cui non siano in possesso o non possano ottenere il passaporto nazionale, essi possono ricevere un documento di viaggio per stranieri.

La legislazione tedesca non prevede un regime specifico per il **ricongiungimento familiare** per le persone reinsediate. Gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno possono chiedere il ricongiungimento per il coniuge e partner dello stesso sesso, figli minori, e altri familiari con particolari vulnerabilità. I criteri sono molto rigidi poiché devono essere garantite le risorse economiche per tutti i familiari (senza poter usufruire quindi dell'assistenza sociale), alloggi con adeguati spazi abitativi e la conoscenza della lingua tedesca da parte del coniuge e dei figli di età superiore agli anni 16.

Agli Stati federali è stato richiesto dalle autorità centrali di applicare generosamente e in modo flessibile le condizioni per l'esercizio di questo diritto così fondamentale per facilitare l'integrazione, e di prevedere eccezioni alle stesse in base alle specifiche circostanze delle singole situazioni. In tali casi, i familiari ricongiunti non sono inseriti nelle quote di reinsediamento annuali.

Subito dopo il loro arrivo in Germania, le autorità locali si sostituiscono al governo federale e con il supporto delle ONG specializzate (come Caritas Germania, la Croce Rossa tedesca, Diakonisches Werk, Arbeiterwohlfarth, Jüdische Wohlfahrt e Paritätischer

62 A seguito della trasposizione della Direttiva europea 2011/51 tale periodo è stato portato a 5 anni.

Wohlfahrtsverband) assicurano servizi di orientamento e corsi di integrazione, di lingua e di formazione lavorativa. Anche le organizzazioni culturali, come ad esempio quella irachena "El Rafedein" a Berlino, sono state coinvolte nel fornire servizi volti all'integrazione. Tuttavia, la collaborazione tra le autorità e le ONG è diversa da un Land all'altro e, talvolta, non sono chiari i compiti delle istituzioni coinvolte nella fornitura dei servizi.

Ogni Land, infatti, ha un suo programma di integrazione poiché manca un piano comune e coerente sull'integrazione.

A livello locale sono state organizzate tavole rotonde per il coordinamento delle attività da attuare nei Länder. Nell'ambito del progetto "Linking-In EU Resettlement" l'ICMC Europa, l'Unhcr, la Croce Rossa tedesca e ProAsyl hanno organizzato dei seminari sul reinsediamento in Europa, mettendo in evidenza le buone prassi e le criticità nell'attuazione dei programmi di reinsediamento.

III.2.7.3 Il reinsediamento in Svezia

Dal 1950, la Svezia attua il reinsediamento in base ad un programma specifico⁶³. Dopo l'approvazione da parte del Parlamento, il Ministero della Giustizia definisce periodicamente le Linee guida in base alle quali attuare il programma di reinsediamento secondo quote annuali in collaborazione con l'Unhcr. **La Svezia ha una quota annua di reinsediamento di 1.900 posti**, di cui 750 riservati ai rifugiati siriani per il 2014, 2015 ed il 2016.

Ulteriori 350 posti sono messi a disposizione per i casi di emergenza che vengono generalmente trattati nel giro di 5 giorni.

Nel 2014, il programma di reinsediamento è stato attuato in favore di siriani, somali, afgani, eritrei, colombiani e congolesi.

Dopo la Germania, la Svezia è il Paese che ha accolto il maggior numero di siriani nell'UE. Circa il 75% dei siriani, infatti, è stato selezionato dall'Unhcr, attraverso la trasmissione di fascicoli alle autorità competenti, mentre gli altri sono stati scelti in base alle missioni *in loco* da parte di funzionari governativi. Dal 2012 al mese di marzo 2015, sono arrivati in Svezia 1.030 siriani nell'ambito dei programmi di reinsediamento. In media, la procedura di reinsediamento per i siriani è durata circa una settimana, mentre per gli altri casi sono stati necessari 6 mesi.

I **principali attori del reinsediamento** sono la Commissione per la migrazione svedese (*Swedish Migration Board* - SMB) ed i Comuni. L'SMB opera in stretta collaborazione con l'Unhcr per l'elaborazione delle Linee guida, basate essenzialmente sui bisogni di protezione e le priorità indicate dalla suddetta organizzazione. L'SMB, oltre all'attribuzione delle quote, è direttamente coinvolta nell'adozione di decisioni relative ai permessi di soggiorno e all'organizzazione del viaggio delle persone da reinsediare in stretta collaborazione con l'OIM.

63 Unhcr Resettlement Handbook: Country chapter- Sweden consultabile sul sito: <http://www.Unhcr.org/3c5e5a219.html>

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Per essere eleggibili per il reinsediamento le persone devono essere considerate rifugiate o "altrimenti bisognose di protezione" a causa, ad esempio, di conflitti armati, di gravi tensioni nei paesi di origine o di disastri ambientali.

La selezione è effettuata sulla base dei fascicoli inviati dall'Unhcr all'SMB e, in casi eccezionali, dalle rappresentanze diplomatiche *in loco*.

Le autorità di polizia effettuano le verifiche riguardanti la sicurezza ed escludono dal reinsediamento coloro che rientrano nelle clausole di esclusione previste dalla Convenzione di Ginevra, coloro che abbiano commesso reati per droga, o che rappresentano una minaccia per la sicurezza dello Stato e dei suoi abitanti.

Le persone reinsediate prima del loro trasferimento in territorio svedese ottengono un permesso di soggiorno con validità illimitata. Tuttavia, una volta giunti in Svezia, devono chiedere il riconoscimento ufficiale del loro status.

In caso di rigetto della domanda di reinsediamento, il richiedente può presentare un'altra istanza all'Unhcr in caso vi siano nuovi elementi a sostegno della stessa oppure qualora siano stati modificati i criteri di ammissibilità.

I singoli Comuni partecipano volontariamente ai programmi di reinsediamento e sono responsabili per l'integrazione dopo l'arrivo delle persone reinsediate in Svezia; solo eccezionalmente possono essere coinvolti nei programmi di orientamento culturale prima della partenza dai paesi terzi. Laddove possibile, l'SMB tende, a collocare le persone reinsediate nelle stesse zone in cui vivono i loro familiari. Si tiene, infatti, conto della necessità di mantenere unito il nucleo familiare in senso stretto, coppie sposate oppure conviventi e i figli minori.

I programmi d'integrazione durano generalmente due o tre anni a seconda delle specifiche esigenze delle persone reinsediate.

A causa del notevole aumento dei richiedenti asilo che arrivano spontaneamente in Svezia, negli ultimi 2 anni si è registrata una diminuzione degli alloggi messi a disposizione dai Comuni. Tuttavia, la Commissione per la migrazione svedese in cooperazione con alcune agenzie regionali governative stanno cercando, anche attraverso progetti *ad hoc*, di migliorare le capacità di accoglienza e di integrazione.

Le autorità svedesi, considerando l'assenza di una prospettiva di pace in Siria, hanno riconosciuto a tutti i richiedenti asilo siriani il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno permanente, incluso il diritto al lavoro e al ricongiungimento familiare.

Prima della loro partenza per la Svezia, tutte le persone reinsediate beneficiano dell'orientamento culturale da parte dell'SMB e dai Comuni coinvolti. L'SMB, insieme alle chiese e alle ONG organizza eventi volti a preparare la comunità svedese ad accogliere le persone reinsediate.

All'arrivo in Svezia, il personale dell'SMB e dei Comuni interessati accolgono le persone reinsediate che vengono poi trasferite nei Comuni di competenza nel caso vogliano essere assistite dallo Stato, altrimenti sono libere di muoversi e stabilirsi ovunque in territorio svedese.

Dopo il loro arrivo in Svezia, le persone reinsediate beneficiano dell'accoglienza, alloggio, assistenza economica e sanitaria alla stessa stregua dei cittadini svedesi. Essi hanno diritto all'istruzione e beneficiano di servizi socio-legali e corsi di lingua della durata di circa due anni.

Per quel che riguarda il diritto al lavoro, i rifugiati e coloro che ottengono un permesso di soggiorno per motivi di protezione sono autorizzati ad essere assunti alla stessa stregua dei cittadini svedesi. Le autorità competenti valutano le esperienze lavorative pregresse, le aspirazioni e gli studi effettuati dalle persone reinsediate per facilitare il loro accesso al mercato del lavoro

Inoltre, essi hanno diritto di voto alle elezioni municipali e nazionali dopo tre anni di residenza in Svezia.

Le ONG e le chiese sono direttamente coinvolte nelle attività di orientamento legale e sociale e organizzano corsi di lingua, di computer e attività sociali e ricreative.

Sebbene la Svezia abbia una grande tradizione ed esperienza nel gestire i programmi di reinsediamento e d'integrazione delle persone reinsediate, le organizzazioni che operano nel settore dell'asilo auspicano che siano sempre organizzate sessioni di orientamento culturale di più lunga durata volte a far meglio comprendere la società svedese e la procedura del reinsediamento. Esse auspicano altresì che tutti gli attori coinvolti nell'attuazione di tali programmi siano adeguatamente formati a trattare con le persone reinsediate.

III.2.8 Statistiche sul reinsediamento

Nel 2014, secondo i dati forniti dall'Unhcr⁶⁴, sono state presentate 103.890 richieste di reinsediamento, in aumento rispetto a quelle proposte nel 2013 (93.226) e nel 2012 (74.835). Tale incremento è dovuto precipuamente ad una serie di fattori tra cui l'adozione di procedure semplificate, l'uso di programmi di ammissione umanitaria per i rifugiati siriani, che verranno illustrati di seguito, e l'impiego di esperti nel campo del reinsediamento e della protezione dei minori.

I tre principali Paesi di reinsediamento, nel 2014, sono stati: gli Stati Uniti d'America (48.911 persone), il Canada (7.233 persone) e l'Australia (6.162 persone).

Nel 2014 sono state reinsediate 73.008 persone in 30 Stati, rappresentando un aumento del 2% rispetto al 2013, nel corso del quale sono state reinsediate 71.411 persone.

Il maggior numero di richieste di reinsediamento sono state effettuate in favore dei rifugiati provenienti dalla Siria (21.154), dalla Repubblica Democratica del Congo (18.828), dal Myanmar (15.170), dall'Iraq (11.778) e dalla Somalia (9.388).

La Malesia (10.976) è stato il Paese da cui son partite più persone da reinsediare, seguita dalla Turchia (8.944) e dal Nepal (8.582).

64 Unhcr, *Projected Global Resettlement needs 2016*. 21th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva 29th June – 1st July 2015, p 48. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4c31e3ec6&cid=49aea9390&scid=49aea939c&keywords=pgrn>

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Dati sul reinsediamento 2010-2014

	2014	2013	2012	2011	2010
Richieste	103.890	93.226	74.835	91.843	108.042
Partenze	73.008	71.411	69.252	61.649	72.914
Paesi di asilo	90	80	80	79	86
Paesi di origine	70	69	79	77	71
Paesi di reinsediamento	30	25	26	22	28

Fonte: *Unhcr Projected Global Resettlement Needs 2016, Annex UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014*, p. 48.

UNHCR: Richieste di reinsediamento nel 2014

Paesi di reinsediamento	Persone
Stati Uniti	69.505
Canada	15.032
Australia	4.773
Germania	2.360
Svezia	2.307
Norvegia	1.967
Nuova Zelanda	1.691
Finlandia	1.343
Regno Unito	985
Francia	777
Tutti gli altri Stati	3.150
TOTALE	103.890

Fonte: *Unhcr Projected Global Resettlement Needs 2016, Annex UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014*, p.49.

UNHCR: Partenze delle persone reinsediate nel 2014

Paesi di reinsediamento	Persone reinsediate
Stati Uniti	48.911
Canada	7.233
Australia	6.162
Germania	3.467
Svezia	1.497
Norvegia	1.188
Finlandia	1.011
Olanda	743
Nuova Zelanda	632
Regno Unito	628
Tutti gli altri Stati	1.536
TOTALE	73.008

Fonte: *Unhcr Projected Global Resettlement Needs 2016, Annex UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014*, p. 51.

Non tutti i rifugiati sono eleggibili per il reinsediamento. A tale riguardo si fa presente che l'Unhcr ha stabilito 7 categorie in base alle quali reinsediare con priorità i rifugiati che desiderano essere reinsediati. Queste persone devono dare il loro consenso al reinsediamento sulla base di decisioni ponderate prese dopo essere state informate sugli aspetti culturali e sociali dello Stato di reinsediamento. L'Unhcr, dopo un esame sulla determinazione dello status di rifugiato, effettua una valutazione per decidere quali casi godano di priorità per il reinsediamento. In caso di valutazione positiva, viene compilato un formulario di registrazione da inviare all'attenzione delle autorità competenti del paese designato.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Nella tabella sottostante sono riportate le richieste di reinsediamento per categorie relative al 2014.

UNHCR: Richieste di reinsediamento per categorie nel 2014

Categoria	Casi	Persone	% Casi	Persone partite	% persone partite
Esigenze di protezione fisica/legale	11.038	34.276	33,3	26.471	36,3
Mancanza di soluzioni alternative, durature e prevedibili	8.625	25.262	26,1	24.391	33,4
Sopravvissuti a tortura e violenza	7.349	27.840	22,2	11.346	15,5
Donne e bambine a rischio	4.185	11.757	12,6	6.719	9,2
Esigenze sanitarie	821	2.847	2,5	2.007	2,7
Ricongiungimento familiare	471	1.035	1,4	1.144	1,6
Bambini e adolescenti a rischio	402	644	1,2	434	0,6
Altre/non specificate	210	229	<1	496	<1
TOTALE	33.101	103.890	100,00	73.008	100,00

Fonte: *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016, Annex UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014*, p. 56.

Secondo l'Unhcr, nel 2014, l'aumento delle partenze pari al 2% rispetto al 2013 è di peso da una serie di fattori, quali gli sforzi effettuati dagli Stati nel velocizzare le procedure di controllo e di sicurezza e le autorizzazioni al trasferimento, dalle offerte di trasferimenti nell'ambito delle ammissioni umanitarie e dall'uso di interviste in videoconferenza ai rifugiati presenti in aree inaccessibili, principalmente per motivi di sicurezza, in Libano, Giordania, Egitto, Iraq e Siria. Nel 2013, ad esempio, circa 2.000 persone sono state intervistate attraverso le videoconferenze effettuate dall'Unhcr di Damasco.

UNHCR- Reinsediamento: Partenze durante il periodo 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Paesi con regolari programmi di reinsediamento					
Argentina	23	24	5	7	21
Australia	5.636	5.597	5.079	11.117	6.162
Belgio	2	19	1	100	32
Brasile	28	23	8	56	44
Canada	6.706	6.827	4.755	5.140	7.233
Cile	6	22	3	3	
Danimarca	386	606	324	475	332
Finlandia	543	573	763	665	1.011
Francia	217	42	84	100	378
Germania	457	22	323	1.092	3.467
Giappone	27	18		18	23
Irlanda	20	36	40	62	98
Islanda	6		9		4
Italia (programmi regolari dal 2015)	58		9		
Lussemburgo					28
Norvegia	1.088	1.258	1.137	941	1.188
Nuova Zelanda	535	477	719	682	632
Olanda	430	479	262	362	743
Portogallo	24	28	21	6	14
Regno Unito	695	424	989	750	628
Repubblica Ceca	48		25	1	4
Repubblica di Corea (programma pilota di reinsediamento di 3 anni dal 2015)	23	11	20	31	14
Romania	38				44
Ungheria			1		4

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

	2010	2011	2012	2013	2014
Uruguay	17		5	14	52
Spagna			80		30
Stati Uniti d'America	54.077	43.215	53.053	47.875	48.911
Svezia	1.789	1.896	1.483	1.832	1.497
Svizzera	19	39	54	78	139
Stati con speciali programmi/ operazioni di reinsediamento <i>ad hoc</i>					
Austria				4	269
Liechtenstein					5
Messico					1
Palau	3				
Paraguay	13	13			
TOTALE	72.914	61.649	69.252	71.411	73.008

Fonte: UNHCR *Projected Global Resettlement Needs 2016, Annex UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014*, p.53.

Sebbene vi sia un maggior numero di paesi partecipanti alle operazioni e ai programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria, l'Unhcr continua a sollecitare gli Stati a mettere più posti a disposizione, considerato che il numero di quelli disponibili per il reinsediamento è di gran lunga al di sotto delle reali necessità. Infatti, oltre 1.150.000 rifugiati in tutto il mondo necessitano di essere urgentemente reinsediati, rappresentando un aumento del 22% rispetto alle proiezioni del 2015 (circa 961.000), incremento dovuto al persistente conflitto siriano che ha provocato 7.600.000 sfollati in Siria e la fuga di circa 4.000.000 di siriani in Turchia, Libano, Giordania, Egitto e Iraq. Tra il 2011 ed il 2014, oltre 200.000 siriani hanno chiesto asilo nell'UE, rappresentando solo il 5 % dei 4 milioni di siriani presenti nei suddetti Paesi.

Nel 2013 e 2014, l'Unhcr ha effettuato appelli volti al reinsediamento complessivo di 130.000 siriani da reinsediare dalla metà del 2014 alla fine del 2016, di cui la metà destinati al reinsediamento per persone vulnerabili e con urgenti esigenze di protezione, mentre la restante parte ai programmi HAP, visti umanitari, programmi per il ricongiungimento familiare, alla sponsorizzazione e visti per studenti.

Trenta Stati hanno già risposto agli appelli dell'Unhcr, coprendo l'80% delle 130.000 richieste ed è molto probabile che si raggiunga il 100% entro la fine del 2015, anche se tali cifre sono irrisorie rispetto alle reali esigenze della popolazione rifugiata nel mondo.

Ventuno Stati europei hanno offerto posti di reinsediamento e di ammissione umanitaria pari al 60% delle 130.000 richieste. Fino al mese di marzo 2015, 55.591 posti sono stati messi a disposizione in favore dei siriani, di cui 1/3 in base ai programmi e operazioni di reinsediamento da parte di 18 Stati europei, mentre i 2/3 attraverso altri canali umanitari.

La Germania ha offerto circa 35.000 posti (oltre il 60% di tutti i posti messi a disposizione dall'Europa), seguita dalla Norvegia (8.500) e dalla Svezia (8.200). Nel mese di maggio 2015 sono arrivati in Europa circa 25.000 siriani, di cui 17.000 in Germania⁶⁵.

L'Unhcr, le ONG europee e nazionali continuano la loro attività di *advocacy* per espandere i programmi e le quote di reinsediamento e spingere quei paesi che finora hanno effettuato operazioni di reinsediamento *ad hoc* a partecipare a programmi regolari a tale scopo, massimizzando le opportunità offerte dal Programma di reinsediamento dell'Unione.

L'Unhcr con gli Stati di reinsediamento stanno collaborando per usare strategicamente tale strumento individuando le priorità d'intervento attraverso le Consultazioni Tripartite Annuali sul Reinsediamento (ATCR), il Gruppo di Lavoro sul Reinsediamento (WGR) e i Gruppi di contatto (*Contact and Core Groups*) e nel promuovere l'adozione da parte degli Stati di piani pluriennali di reinsediamento.

Come verrà illustrato nei capitoli successivi, è fondamentale non solo aumentare le quote del reinsediamento ed il numero di Stati che partecipano ai programmi in modo regolare, ma è altresì necessario che vengano attivate procedure e misure di accoglienza e di integrazione in favore delle persone reinsediate, le quali, a causa della loro condizione, sono in situazioni di svantaggio rispetto ai cittadini e agli altri stranieri residenti nei paesi di reinsediamento. Fondamentale è il ruolo non solo delle autorità centrali e locali, ma anche dell'Unhcr, dell'OIM, delle Ong internazionali ed europee, come l'ECRE e l'ICMC, e delle Ong locali che svolgono un'importante attività di *advocacy* per spingere gli Stati membri ad una maggiore e più appropriata attuazione delle varie fasi del reinsediamento, da quella della selezione a quella dell'arrivo e dell'integrazione negli Stati membri, affinché tali attività siano considerate positive non solo per la persone interessate ma anche per gli Stati stessi. Occorre altresì sottolineare che tutti questi attori svolgono anche un'importante attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, affinché questa conosca le motivazioni alla base delle operazioni di reinsediamento e di altri programmi umanitari, limitando così comportamenti xenofobi e razzisti.

III.3 PROGRAMMI DI AMMISSIONE UMANITARIA

A seguito di appelli da parte dell'Unhcr, delle organizzazioni internazionali e delle ONG sulla necessità di ammettere in Europa rifugiati in modo legale e protetto, oltre al reinsediamento, alcuni Stati hanno deciso di aderire ai programmi temporanei di ammissione umanitaria ("programmi HAP").

65 ICMC Europe, *10% of refugees from Syria: Europe's resettlement and other admission responses in a global perspective*, giugno 2015, p.7. Disponibile su: <http://www.icmc.net/wp-content/uploads/2015/07/10-Percent-of-Refugees-from-Syria.pdf>.

L'ammissione umanitaria è il processo mediante il quale gli Stati ammettono gruppi di popolazioni di rifugiati vulnerabili presenti in paesi terzi, in modo da garantire loro una protezione temporanea per motivi umanitari. L'ammissione umanitaria non deve essere confusa né con lo status di protezione umanitaria o sussidiaria riconosciuto durante la procedura di asilo nel territorio di uno Stato, né con i visti umanitari rilasciati dalle rappresentanze diplomatiche dello Stato in cui vengono ammessi i richiedenti presenti nei paesi terzi. Questo strumento è complementare ai programmi di reinsediamento tradizionali, in quanto può essere utilizzato nei confronti di popolazioni rifugiate che vivono in situazioni di estrema vulnerabilità e/o di insicurezza, e di coloro che necessitano di protezione urgente.

L'ammissione umanitaria prevede una procedura accelerata che **consente ad un gran numero di rifugiati di essere trasferiti velocemente da uno Stato all'altro**⁶⁶. Ai beneficiari dei programmi di ammissione umanitaria sono rilasciati dagli Stati in cui vengono trasferiti **permessi di soggiorno di breve o lunga durata, che possono essere rinnovati per persistenti esigenze di protezione**.

I programmi di ammissione umanitaria sono attuati da diversi Stati di reinsediamento quali Austria, Francia, Germania, Irlanda e Regno Unito. L'Austria ha proposto di accogliere 500 siriani nell'ambito del Programma di ammissione umanitaria, mentre altri Stati, quali Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Spagna, Svezia e Svizzera hanno preferito impegnarsi ad assicurare 1.650 posti di reinsediamento, di cui 960 per il 2013.

I programmi di ammissione umanitaria sono utilizzati in modi diversi poiché alcuni di essi sono in realtà delle operazioni di reinsediamento, come nel caso dell'Austria e della Francia. L'Unhcr ha giocato un ruolo rilevante nel promuovere programmi HAP attraverso specifiche richieste di solidarietà internazionale, com'è successo nel caso della crisi siriana.

I programmi di ammissione umanitaria sono accessibili a coloro che non rientrano nelle categorie previste per il reinsediamento.

I beneficiari di tali programmi non sono generalmente selezionati dall'Unhcr, come avviene invece nel caso del reinsediamento, anche se questa può essere coinvolta in tali operazioni.

I programmi HAP non richiedono che l'Unhcr effettui un esame delle richieste di asilo né dei criteri di ammissibilità, ed è per questi motivi che i tempi necessari per l'attuazione di tali operazioni umanitarie sono molto più celeri rispetto a quelli richiesti per il reinsediamento.

Lo status giuridico dei beneficiari di tali programmi varia da uno Stato all'altro. Una volta ammessi nel territorio di un paese, i beneficiari di tali programmi possono ottenere permessi di soggiorno permanenti o con validità temporale determinata.

In Germania e in Irlanda, ad esempio, viene rilasciato un permesso di soggiorno tem-

66 Definizione dell'European Resettlement Network disponibile su: <http://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology>.

poraneo della validità di 2 anni, mentre nel Regno Unito della validità di 5 anni⁶⁷.

E' chiaro che con il protrarsi del conflitto siriano, i permessi di soggiorno verranno prorogati o convertiti in permessi permanenti.

I Programmi di ammissione umanitaria possono riguardare non solo le persone che vivono in Stati terzi, ma anche coloro che si trovano nei loro paesi di origine, in caso ad esempio di sfollati interni ad un paese, oppure com'è successo per i cileni che sono stati ammessi in Canada agli inizi degli anni '70, a seguito del rovesciamento di Salvador Allende.

In risposta alle richieste di solidarietà internazionale nei confronti dei rifugiati siriani, (*"Humanitarian Action Syria"*) alcuni paesi hanno adottato tali programmi: **l'Austria (1.500 siriani), la Germania (20.000 siriani), l'Irlanda (111 siriani)**.

L'OIM è stata generalmente coinvolta nell'assicurare attività di orientamento culturale e controlli sanitari precedenti alla partenza, e a quelle relative al trasporto dai paesi terzi a quelli di destinazione.

Nell'ambito dei programmi HAP, vi sono dei sottoprogrammi che comprendono, ad esempio, quelli relativi al ricongiungimento familiare. Ad esempio, dei 1.500 posti del programma HAP austriaco, 650 posti sono stati destinati per il ricongiungimento familiare. In Germania, 10.500 dei 20.000 posti nell'ambito del programma HAP sono stati usati per il ricongiungimento familiare. Circa 15.000 visti sono stati emanati nell'ambito dei programmi regionali di ammissione tedeschi stabiliti dai 15 Stati federali (ad eccezione della Baviera).

Di seguito sono elencati gli elementi comuni ai programmi di ammissione umanitaria ai fini di ricongiungimento familiare:

- richieste da parte di familiari, ma anche di ONG e chiese;
- possibilità di ricongiungimento tra familiari non in senso stretto;
- emissione di visti in base alle legislazioni nazionali;
- impegno finanziario per sostenere ad esempio le spese del viaggio e del soggiorno dei familiari ammessi per motivi umanitari;
- periodi ben definiti in base ai quali è consentito fare le richieste per essere ammessi ai programmi umanitari;
- le vulnerabilità dei singoli individui sono scarsamente o non prese affatto in considerazione.

67 ICMC Europe, *10% of refugees from Syria: Europe's resettlement and other admission responses in a global perspective*, giugno 2015, p.59.

Dal 2013, grazie ai programmi di ricongiungimento esteso ai familiari non facenti parte del nucleo familiare in senso stretto, circa 31.000 siriani hanno avuto la possibilità di arrivare in modo legale e protetto in Europa e di ricongiungersi con i loro familiari ivi residenti, com'è avvenuto in Austria, Germania e Irlanda.

In Germania, le persone arrivate in base ai programmi regionali di ammissione per motivi familiari, dopo il loro arrivo, hanno fatto richiesta di protezione per poter beneficiare degli stessi diritti garantiti ai rifugiati riconosciuti in base alla procedura ordinaria di asilo attuata in territorio tedesco.

In Irlanda 111 siriani sono stati ammessi nell'ambito del programma di ammissione umanitaria (di seguito "programma SHAP" *Syrian Humanitarian Admissions Programme*), lanciato il 14 marzo 2014 a seguito della grave crisi umanitaria che ha colpito la Siria, e terminato il 30 aprile 2014. Il programma SHAP, lanciato dal Ministro per la giustizia e l'uguaglianza ha consentito a 111 siriani, considerati vulnerabili e provenienti dalla Siria e da altri paesi della regione, di ottenere l'autorizzazione a soggiornare in Irlanda e a ricongiungersi ai loro familiari già residenti in territorio irlandese. Il suddetto Ministero ha ricevuto, **nell'ambito del programma di ammissione umanitaria, 308 richieste, di cui 111 sono state accolte.**

Le persone ammesse nell'ambito del programma SHAP hanno potuto beneficiare del diritto al lavoro, a creare imprese e a fare investimenti, a condizione però di non costituire un onere per l'Irlanda.

Il programma SHAP ha consentito ai cittadini siriani naturalizzati irlandesi e ai siriani legalmente residenti in Irlanda, di presentare una domanda di ammissione umanitaria in favore dei loro più stretti familiari in condizione di vulnerabilità. Le persone trasferite in Irlanda sono state individuate dagli stessi familiari residenti nel paese e possono risiedere temporaneamente in territorio irlandese per un periodo massimo di due anni.

Nell'ambito dello SHAP è stata fissata la quota **di 2 siriani per ogni sponsor, tuttavia è stata concessa la possibilità di ammettere massimo 4 persone tra i familiari più vulnerabili, due dei quali con priorità in prima istanza.**

La **priorità** è stata data a:

- Genitori anziani;
- Bambini;
- Madri sole con figli;
- Donne sole e ragazze a rischio;
- Persone disabili.

Non sono stati, tuttavia, esclusi altri familiari identificati dal familiare residente in Irlanda in situazione di grave rischio per la propria sicurezza.

Prima del trasferimento di queste persone in Irlanda sono state effettuate delle verifiche sull'eventuale pericolosità delle stesse per la comunità e la sicurezza dello Stato irlandese.

Il **Regno Unito** fino al 29 gennaio 2014 ha preferito fornire sostanziali finanziamenti per gli aiuti umanitari (£800 milioni) piuttosto che impegnarsi ad offrire posti in favore dei siriani come parte o in aggiunta della quota annuale di reinsediamento oppure nell'ambito di programmi umanitari.

A seguito di appelli da parte dell'Unhcr e delle pressioni di alcune organizzazioni umanitarie che avevano fortemente criticato la riluttanza delle autorità inglesi ad offrire più posti di reinsediamento, il governo, il 29 gennaio 2014, ha annunciato l'istituzione del "*Syria Vulnerable Persons Relocation Scheme*" (*VPRS*), un programma di ricollocazione specifico per persone vulnerabili, separato dal programma di reinsediamento dell'Unhcr.

Il VPRS non prevede quote prestabilite, come per il reinsediamento, anche se le autorità si aspettano di ricevere molte centinaia di rifugiati dal 2015 al 2018.

Le vittime di violenza sessuale, gli anziani, le vittime di tortura e i disabili hanno la massima priorità. La selezione è effettuata sulla base delle segnalazioni effettuate dall'Unhcr da Giordania, Egitto, Iraq, Libano e Turchia. L'OIM si occupa di organizzare gli esami sanitari prima della partenza, e provvede all'assistenza necessaria per l'ottenimento dei documenti di viaggio e al coordinamento dello stesso.

All'arrivo nel Regno Unito, ai beneficiari viene riconosciuto lo status di protezione umanitaria e rilasciato un permesso di soggiorno valido per 5 anni e può essere emanato un permesso permanente se al momento del rinnovo la situazione siriana rimane immutata. I beneficiari del VPRS hanno accesso al mercato del lavoro e ai fondi pubblici. Sebbene non siano riconosciuti rifugiati, queste persone godono delle stesse condizioni di accoglienza, benefici sociali, autorizzazione al lavoro e al ricongiungimento familiare e supporto all'integrazione alla stessa stregua dei rifugiati riconosciuti nel Regno Unito.

Alla fine del marzo 2015 sono arrivate nel Regno Unito 187 persone nell'ambito del VPRS. Nel novembre 2014, un gruppo consistente di ONG ha chiesto alle autorità inglesi di ammettere un maggior numero di siriani e di gruppi a rischio di iracheni, richiesta rigettata dal governo. Le autorità hanno già dichiarato che non parteciperanno al programma di ricollocazione UE per i prossimi due anni né ai programmi di reinsediamento in favore di 20.000 persone con esigenze di protezione internazionale, come proposto dalla Commissione europea. Su tale questione, ulteriori informazioni sono fornite nel Capitolo IV.

La **Germania**, sebbene abbia un modesto programma di reinsediamento, operativo dal 2012 con una quota di soli 300 posti che passerà a 500 posti ogni anno a partire dal 2015 attraverso un programma di reinsediamento permanente⁶⁸, è tra tutti gli Stati europei, il primo Paese che ha aderito al più grande programma di ammissione umanitaria in favore dei profughi siriani. La Germania, infatti, già nel marzo del 2013 ha annunciato il primo programma HAP per l'ammissione di 5.000 siriani (HAP I), ai quali se ne sono

68 Per ulteriori informazioni si visiti il sito: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Asylum-Refugee-Protection/Humanitarian-admission-programmes/Humanitarian-admission-programmes_node.html

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

aggiunti altri 5.000 nel dicembre dello stesso anno (HAP II), e altri 10.000 (HAP III) in base ad una decisione presa dalle autorità tedesche il 12 giugno 2014, fino ad arrivare ad un totale di 20.000 posti.

L'Unhcr ha effettuato l'identificazione delle persone in base alle sue categorie di reinsediamento e le ha segnalate alle autorità tedesche in base ad un formulario semplificato.

Per evitare spostamenti della popolazione rifugiata in Libano, il programma HAP ha previsto di prendere in considerazione solo i rifugiati già registrati con l'Unhcr e con la Caritas in Libano, ed in particolare coloro con esigenze di protezione umanitaria e persone con particolari competenze professionali.

Completate le attività di registrazione, di selezione e di informazione rivolte ai rifugiati, l'Unhcr in Libano invia i fascicoli degli interessati all'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) responsabile per la gestione di questo programma, affinché prenda la decisione finale sull'ammissione umanitaria degli stessi in Germania.

Si fa, inoltre, presente che **nell'ambito degli HAP II e III, è stata introdotta altresì la possibilità per i cittadini siriani residenti in Germania di far ammettere i loro familiari** presenti in Siria, Egitto e Libia ai fini del ricongiungimento familiare: 3.500 nell'ambito dell'HAP I e 7.000 dell'HAP III⁶⁹.

Il Ministero federale degli Interni e i Ministeri degli interni del *Bundesländer* hanno indicato che il programma di ammissione deve applicarsi nei confronti di tre categorie di persone:

- Rifugiati siriani con esigenze umanitarie, in particolare i bambini e le donne con bisogni speciali, i membri appartenenti a minoranze religiose, e le persone con gravi problemi di salute;
- Rifugiati aventi legami con la Germania, in particolare quelli familiari, siriani che parlino tedesco: priorità è stata data a coloro che hanno i familiari in Germania disposti a sostenerli finanziariamente;
- Rifugiati siriani che sono in grado, per esempio in ragione delle loro qualifiche professionali, di dare un contributo significativo alla ricostruzione della Siria dopo la fine del conflitto siriano.

Le persone residenti in Germania devono presentare la richiesta di ammissione dei loro familiari presso gli Uffici per gli stranieri del loro Stato federale che invia tale domanda all'Ufficio federale per la migrazione ed i rifugiati. Il Ministero seleziona i casi sulla base della data di ricezione delle domande e non sui criteri di vulnerabilità. Le persone residenti in Germania generalmente sostengono le spese del viaggio, dell'accoglienza e del soggiorno dei familiari ammessi nell'ambito dei programmi umanitari.

69 ICMC Europe "10% of refugees from Syria: Europe's resettlement and other admission responses in a global perspective"-giugno 2015, p. 46.

I beneficiari del programma HAP senza legami familiari, subito dopo il loro arrivo in Germania sono tenuti a rimanere in centri di accoglienza per due settimane per essere poi indirizzati in altri centri situati nei sedici *Länder* in base ad un piano di distribuzione elaborato annualmente sulla base di alcuni indicatori, come ad esempio la loro dimensione territoriale e la popolazione ivi residente. Essi beneficiano dell'assistenza per l'integrazione da parte dei Comuni e sono generalmente ammessi a corsi di lingua tedesca e di orientamento culturale, ai sistemi scolastici, sanitari e di formazione.

Queste persone ricevono generalmente **permessi di soggiorno di durata biennale, rinnovabili per altri 2 anni, con l'autorizzazione a lavorare, a ottenere sussidi di disoccupazione e a partecipare a corsi di integrazione.**

Per quel che riguarda l'individuazione e la selezione dei rifugiati siriani con legami familiari in Germania, il programma HAP cerca di tenere in debito conto, per quanto possibile, i desideri dei parenti che vivono in territorio tedesco. A tale riguardo, l'Unhcr e le autorità tedesche hanno previsto un meccanismo per consentire ai rifugiati siriani e ai parenti in Germania di comunicare alla rappresentanza dell'Unhcr competente per l'Austria e la Germania il loro interesse circa l'ammissione umanitaria dei loro parenti in Libano e la loro disponibilità a sostenerli economicamente.

La Rappresentanza dell'Unhcr per l'Austria e la Germania, a seguito di consultazioni con il Ministero federale degli Interni e l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, ha creato un modulo elettronico disponibile sul web per consentire di effettuare le richieste di ammissione umanitaria online. Questo modulo permette di incrociare le informazioni sulle persone che vivono in Germania con quelle relative ai loro familiari in Libano. Successivamente, queste informazioni sono inviate al rappresentante dell'Unhcr in Libano, che basandosi innanzitutto sui bisogni di protezione dei rifugiati siriani che possono essere contattati *in loco*, redige l'elenco delle persone selezionate che viene mandato alle autorità tedesche per l'adozione della decisione finale in merito alle richieste di ammissione umanitaria.

Sebbene il governo federale e i governi dei *Bundesländer* diano priorità ai rifugiati che hanno familiari in Germania, disposti ad assumersi l'obbligo formale di garantire loro una sistemazione e di sostenerli finanziariamente, il legame familiare non è tuttavia un criterio assolutamente necessario per l'inclusione dei rifugiati nel programma HAP. Le persone residenti in Germania devono dare prova che hanno i mezzi finanziari per sostenere tali spese e firmare una lettera che li obbliga in tal senso. Tuttavia, nel luglio 2014, considerato il notevole peso finanziario che queste persone devono sostenere, tutti i governi regionali hanno deciso di assumersi l'obbligo di sostenere le spese sanitarie, accettando tra l'altro che gli obblighi finanziari siano adottati non solo da individui, ma anche da organizzazioni. Si consideri che il 16% dei familiari che sono arrivati attraverso questi programmi hanno presentato richiesta di asilo a causa dell'impossibilità per i loro parenti di sostenerli economicamente.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Oltre all'Unhcr, l'OIM è stata altresì coinvolta nel programma HAP, principalmente per l'organizzazione del viaggio e per l'espletamento dei controlli sanitari da effettuarsi prima del trasferimento in Germania.

Purtroppo la protezione offerta non garantisce una reale stabilità e certezza a lungo termine. Come denunciato dalle organizzazioni umanitarie, il programma HAP necessita di essere migliorato nell'attuazione pratica, poiché l'accesso allo stesso e l'attuale procedura di selezione è piuttosto lunga e farraginosa, visto che solo una parte dei 20.000 siriani è stata ammessa in Germania.

A febbraio del 2015 risultano essere arrivate in Germania 11.321 persone attraverso i tre programmi HAP, di cui l'85 % costituito da nuclei familiari. Il 52% è partito dal Libano, mentre il 35% da Siria, Turchia, Egitto, Iraq, Giordania e Qatar.

Si consideri, comunque, che il programma HAP ha ottenuto un larghissimo consenso non solo a livello politico, ma anche dalla società civile tedesca che ha fortemente sostenuto tale iniziativa.

Sebbene sia indubbiamente apprezzabile tale gesto umanitario da parte della Germania, tuttavia, dal punto di vista della protezione, il programma HAP è stato paragonato più alla protezione temporanea assicurata durante la guerra del Kosovo nel 1999, con l'aspettativa di un rapido ritorno dei rifugiati nel loro paese di origine.

In passato sono state attivate **operazioni di trasferimento umanitario**, generalmente nel contesto della protezione temporanea, allo scopo di alleviare situazioni di gravi crisi umanitarie, specialmente quelle relative agli esodi di massa, in uno spirito di solidarietà nei confronti di altri paesi. I trasferimenti umanitari, a differenza del reinsediamento che riguarda perlopiù singoli individui o nuclei familiari, vengono attuati in favore di gruppi più o meno consistenti di persone bisognose di protezione. Queste operazioni, infatti, alla pari dei programmi di ammissione umanitaria, sono solitamente attivate quando gli Stati terzi che hanno accolto i rifugiati, accettano, in generale sulla base di quote, il trasferimento di gruppi di rifugiati e/o di richiedenti protezione internazionale presenti principalmente nei campi profughi.

Tali operazioni possono essere attivate anche nei confronti di sfollati all'interno dei loro paesi di origine.

Uno dei più importanti trasferimenti umanitari è stato lanciato per alleviare l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, allorquando, nel 1999, circa 90.000 kosovari-albanesi sono stati trasferiti dalla regione in molti Stati membri.

Nel marzo del 2011, l'Italia ha lanciato due operazioni di trasferimento umanitario dalla Libia per garantire urgentemente protezione a 108 persone provenienti dall'Eritrea e dall'Etiopia, le quali sono state trasferite da Tripoli in Italia. Contrariamente ai progetti di reinsediamento sopra illustrati, queste operazioni hanno avuto luogo senza la partecipazione dell'OIM e dell'Unhcr, anche se quest'ultima ha effettuato soltanto una rapida individuazione delle persone da trasferire in Italia, mentre la revisione dei fascicoli personali è stata attuata dalle autorità italiane anche sotto il profilo della sicurezza nazionale. Si fa presente, inoltre, che non tutte le persone trasferite in Italia erano state riconosciute sotto il mandato dell'Unhcr in Libia, Paese che non ha ratificato la Convenzione di Ginevra. A seguito degli appelli del vescovo di Tripoli, dell'Associazione Habeshia e del Consiglio Italiano per i Rifugiati, e sulla base di un accordo politico raggiunto tra il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri, è stato possibile, nel giro di pochi giorni, il trasferimento urgente di queste persone a grave rischio per la propria incolumità personale. Queste persone sono state trasferite in Italia grazie all'assistenza dell'Aeronautica Militare italiana e nessun visto è stato emesso nei loro confronti. Appena giunte in Italia, queste persone sono state ammesse alla procedura di asilo e le loro richieste di protezione sono state esaminate in via prioritaria. In tal caso è stato riconosciuto sia lo status di rifugiato che la protezione sussidiaria.

III. 4 PROGRAMMI DI SPONSORIZZAZIONE

La sponsorizzazione di rifugiati è un altro meccanismo di ingresso protetto che viene attuato grazie alla volontà e alla disponibilità di risorse finanziarie messe a disposizione da privati che vogliono promuovere l'ammissione ed il soggiorno di rifugiati sulla base di accordi specifici con le autorità del paese interessato. La sponsorizzazione privata consente di sormontare gli ostacoli di ordine amministrativo e finanziario cui sono spesso confrontati gli Stati, e comporta un ampio coinvolgimento della società civile che partecipa attivamente al processo di accoglienza e di integrazione dei beneficiari in quanto si stabilisce un rapporto diretto tra lo sponsor ed il rifugiato. Tale strumento, infatti, è utilizzato quando vi sono difficoltà per gli interessati di soddisfare i criteri dei programmi di reinsediamento o del ricongiungimento familiare troppo stringenti.

Esistono vari tipi di sponsorizzazioni e possono coinvolgere non solo singole persone o gruppi di individui, ma anche ad esempio ONG e organizzazioni religiose. Il grado di supporto da parte di privati può variare da una sponsorizzazione all'altra e altri sostegni potrebbero essere assicurati dallo Stato interessato e dalle Organizzazioni internazionali.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Canada ha una grande esperienza nel campo della sponsorizzazione ed è opportuno annoverare il **Programma canadese di sponsorizzazione privata dei rifugiati** (*Canada's Private Sponsorship of Refugees Programme*). Lo sponsor può scegliere le persone da sponsorizzare sulla base di specifici accordi con il governo canadese. Tuttavia, una volta che il rifugiato sponsorizzato soddisfa i criteri di eleggibilità e di ammissibilità del programma, lo sponsor diventa responsabile per l'assistenza e l'integrazione della persona interessata per un solo anno oppure fino a quando il rifugiato non raggiunga l'autonomia.

Il programma canadese di sponsorizzazione privata dei rifugiati (*"Private Sponsorship of Refugees"* - PSR) è considerato un sistema innovativo e flessibile, adottato inizialmente per estendere la portata del reinsediamento, con il diretto ed ampio coinvolgimento della società civile canadese, non solo di individui ma anche di organizzazioni profit o senza scopo di lucro, attive soprattutto nel campo religioso e interculturale. Tale programma è strettamente rivolto ai rifugiati e ad altre persone che necessitano protezione, in particolare per motivi di guerra e gravi violazioni dei diritti umani. Nello specifico gli sponsor hanno l'opportunità di garantire ai rifugiati, che risiedono fuori dal territorio canadese, nuove e più valide prospettive di vita in Canada.

Le sponsorizzazioni sono generalmente finalizzate ad assicurare ai beneficiari del programma cure, alloggio e assistenza nel processo di integrazione (iscrizione dei bambini a scuola e degli adulti ad un corso di lingua, orientamento al lavoro, ecc.), per un periodo di 12 mesi dal loro arrivo in Canada o finché non siano diventati effettivamente autonomi. Solo in circostanze eccezionali, infatti, può essere richiesta un'estensione del periodo di sponsorizzazione fino ad un massimo di 36 mesi. Nell'ambito di tale programma, figurano tra i differenti tipi di sponsorizzazioni, il "Gruppo dei cinque" che consente a 5 o più individui di effettuare sponsorizzazioni nel quadro del programma canadese. Nello specifico tale gruppo è composto da cittadini canadesi o residenti a titolo permanente, che abbiano almeno 18 anni e vivano nell'area destinata al reinsediamento del rifugiato. È inoltre richiesto ai membri del gruppo di poter provare di essere in possesso di adeguate risorse, soprattutto finanziarie, tali da coprire l'intero periodo di sponsorizzazione. I costi dettagliati relativi alla sponsorizzazione, che possono variare da una zona all'altra del Canada, sono stabiliti in base a specifiche tabelle. Si stima che nell'ambito del reinsediamento per il 2015, sono previste dalle 4.500 alle 6.500 sponsorizzazioni da parte di privati⁷⁰.

III. 4.1 La sponsorizzazione in Germania

Dal 2003 i Ministri dell'Interno federali e dei Länder hanno deciso di ammettere sul loro territorio 20.000 rifugiati siriani purché abbiano familiari residenti in Germania⁷¹.

70 FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, febbraio 2015, p. 6. Disponibile su: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.

71 ProAsyl, *Informationen zu den Aufnahmeprogrammen für syrische Flüchtlinge*, maggio 2015. Disponibile su: <http://www.proasyl.de/de/home/syrien/>.

Attualmente la selezione finale dei candidati alla sponsorizzazione dovrebbe essere in gran parte completata, anche se non tutti i siriani hanno fatto ingresso in Germania. Alla fine del 2014, circa 7.000 persone sono state ammesse in territorio tedesco. Secondo i dati che ProAsyl è riuscita ad ottenere dal Ministero dell'Interno federale (BMI) fino al 7 maggio 2015 sono stati emanati 14.000 visti dai *Bundesländer*, ma non si sa ancora con esattezza quanti di questi siano realmente entrati in Germania. Tutti i *Länder* hanno programmi di sponsorizzazione simili tra loro, ad eccezione della Bavaria che non ne ha alcuno.

Considerato che i permessi di soggiorno rilasciati alle persone entrate nel 2013, della validità di due anni, stanno per scadere, il Ministero federale degli Interni ha raccomandato agli uffici per gli stranieri di prorogare di due anni la validità degli stessi.

Sebbene non si preveda un nuovo programma di sponsorizzazione, nel 2014, la Cancelliera Angela Merkel ha dichiarato che la Repubblica federale potrebbe istituire programmi volti ad ammettere anche rifugiati iracheni, a seguito delle attività terroristiche perpetrate dello Stato Islamico.

INFORMAZIONI SUI PROGRAMMI FEDERALI DEI LÄNDER

In virtù di una decisione parlamentare del 28 giugno 2013 e sulla base di programmi nazionali, tutti i *Länder*, ad eccezione della Baviera, consentono alle famiglie benestanti che vivono in Germania di far arrivare i loro familiari nel paese, a condizione che sostengano le spese relative al loro sostentamento, incluse le eventuali spese sanitarie, laddove non sia previsto che siano a carico dei *Länder*. Condizioni minime per la sponsorizzazione:

- Sono ammessi solo coloro che hanno parenti in Germania in possesso di un passaporto tedesco o di un permesso di soggiorno e che vivono in territorio tedesco come minimo dal 1.1.2013. Le persone senza cittadinanza siriana (es. curdi siriani) sono ammesse solo in Turingia e Renania Settentrionale-Vestfalia.
- I beneficiari devono trovarsi in Egitto o in Siria o nei paesi limitrofi. Le persone che risiedono negli Stati membri dell'Unione europea non possono essere ammesse a tali programmi.
- I beneficiari sono coniugi, genitori e figli, parenti di secondo grado (nonni, nipoti o fratelli), loro coniugi e figli minori. In alcuni *Länder*, possono essere anche ammessi i tutori di minori.
- I familiari residenti in Germania sono tenuti a sottoscrivere la garanzia in base alla quale si obbligano a sostenere i costi relativi al sostentamento dei rifugiati. Nella maggior parte dei *Länder* la sponsorizzazione può essere effettuata anche da terzi come amici, conoscenti, organizzazioni che si obbligano ad assumere i suddetti oneri. Gli

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

uffici per gli stranieri effettuano i controlli sulle garanzie del credito per verificare se gli sponsor abbiano redditi sufficienti per sostenere effettivamente sia i familiari già residenti in Germania che quelli trasferiti in base ai programmi di sponsorizzazione.

- Le spese sanitarie sono a carico dei seguenti *Länder*: Brandeburgo, Berlino, Brema, Renania Settentrionale-Vestfalia, Sassonia-Anhalt, Turingia, e attualmente anche Bassa Sassonia, Assia, Renania-Palatinato. Dopo la decisione adottata nel giugno 2014 dalla Conferenza dei Ministri dell'Interno dei *Länder*, i rifugiati ammessi in Germania ottengono in tutti i *Länder* gli stessi servizi di welfare garantiti ai rifugiati riconosciuti dalle autorità tedesche in Germania. Tuttavia, se gli sponsor si sono già impegnati a sostenere tali spese, tale obbligo resta vincolante per gli stessi.
- La procedura del rilascio di visti speciali è descritta in un vademecum emesso dal Ministero degli Esteri: i familiari in Germania presentano una richiesta di pre-autorizzazione al rilascio del visto all'ufficio per gli stranieri che trasmette tale richiesta all'Ambasciata competente che a sua volta la manda ai familiari nel paese terzo per fissare la data per un appuntamento ai fini di un colloquio con gli stessi.

III.5 USO FLESSIBILE DEL REGIME DEI VISTI

La politica dei visti rappresenta un importante strumento per il controllo degli ingressi nel territorio di uno Stato e dell'UE. Le politiche sempre più restrittive dei visti mirano, infatti, a limitare significativamente le partenze di coloro che sono costretti a lasciare i loro paesi di origine e/o di transito, influenzando notevolmente lo spostamento dei flussi migratori da uno Stato all'altro, da una regione all'altra. In passato, alcuni Stati europei hanno rilasciato visti per motivi umanitari per consentire l'ingresso nei loro territori a persone o categorie di individui che avevano perlopiù urgente necessità di protezione in base alla loro legislazione interna e/o per decisioni adottate eccezionalmente ed in modo discrezionale.

I visti per motivi umanitari rientrano, infatti, nella categoria dei meccanismi di ingresso protetto e possono essere altresì utilizzati ad integrazione di altri strumenti di protezione dall'estero, quali ad esempio il reinsediamento, le ammissioni umanitarie e temporanee o le sponsorizzazioni private.

Le caratteristiche di questo strumento risiedono nella **possibilità per il richiedente di rivolgersi autonomamente e direttamente alla Rappresentanza diplomatica di uno Stato membro**, che dovrà, *inter alia*, procedere alla valutazione dei bisogni di protezione dello straniero prima che questi giunga alle frontiere del paese in questione. In tal modo, l'interessato ha la possibilità di ottenere un visto per motivi umanitari che gli consente di partire e raggiungere, in modo legale, sicuro e protetto, lo Stato di destinazione, dove potrà presentare una richiesta di protezione ed essere ammesso alle pertinenti procedure a seconda della sua situazione personale (asilo, protezione umanitaria, ecc.).

Il Brasile ha rilasciato più di 7.000 visti per motivi umanitari in favore dei siriani in base ad una decisione politica delle autorità. I siriani che hanno chiesto asilo alle rappresentanze diplomatiche brasiliane hanno ricevuto un visto per motivi turistici valido per 90 giorni, anche in mancanza dei requisiti richiesti. Appena giunti in Brasile i siriani hanno presentato richiesta di asilo e come gli altri rifugiati hanno ottenuto il diritto al lavoro, all'assistenza sanitaria, alla formazione scolastica e ai tirocini formativi. Le ONG e le chiese sono state molto attive nel garantire altri servizi volti all'integrazione di queste persone nel tessuto sociale brasiliano.

Esistono accordi tra gli Stati membri e i paesi terzi riguardo alla **facilitazione dei visti**, che consistono nell'istituzione di procedure semplificate per il rilascio dei visti in favore di determinate categorie di persone, in particolare di funzionari pubblici, diplomatici, persone d'affari, artisti, atleti, studenti ed equipaggi di compagnie di trasporto. A questa lista potrebbero essere incluse anche altre categorie, quali ad esempio gli attivisti per i diritti umani o persone altamente vulnerabili a grave rischio per la propria incolumità.

L'*acquis* di Schengen che ha abolito i controlli alle frontiere interne degli Stati membri e introdotto una politica comune per la gestione delle frontiere esterne, tra cui l'adozione di una politica comune dei visti⁷², è stato integrato, nel 1999, nell'ambito dell'Unione europea, in base al Protocollo del 1997 al Trattato di Amsterdam. Da allora l'UE ha la competenza esclusiva nell'emissione dei visti Schengen.

L'*acquis* di Schengen e la politica comune dell'UE dei visti sono quindi le fondamenta giuridiche in base alle quali gli Stati membri emettono visti nazionali di lunga durata e visti di breve durata Schengen a validità territoriale limitata (VTL) per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali.

La maggior parte degli Stati membri ha emesso e continua a rilasciare per motivi umanitari⁷³

- a) visti a livello nazionale, validi solo per lo Stato che lo ha emesso;
- b) visti uniformi Schengen, validi per tutta l'area Schengen;
- c) visti Schengen a validità territoriale limitata, validi solo per quello Stato che lo ha emesso e, eccezionalmente, per gli altri paesi che ne abbiano dato il consenso.

72 Capitolo 3 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (19 giugno 1990).

73 *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the Libe Committee, 2014. Disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU%282014%29509986_EN.pdf.

La Convenzione Schengen⁷⁴ rende possibile il rilascio, da parte degli Stati membri, di un visto di lunga durata (di tipo D) per i soggiorni eccedenti i 90 giorni. In base a tale disposizione, gli Stati membri possono emettere visti nazionali conformemente alla propria legislazione (e a quella europea), tra cui i visti umanitari o di altro tipo di protezione alle persone che ne abbiano bisogno⁷⁵.

Occorre tener presente che la nozione "motivi umanitari" non è stata mai definita, anche se come vedremo, nella prassi, sono stati rilasciati precipuamente per motivi sanitari e per esigenze di protezione.

Si tenga altresì presente che il possesso del visto uniforme Schengen o del VTL non conferisce un automatico diritto di ingresso nello Stato membro, in quanto consente esclusivamente al titolare di presentarsi alle frontiere esterne.

Il Codice delle frontiere Schengen stabilisce i requisiti d'ingresso per le persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati Schengen e le condizioni di deroga agli stessi.

III. 5.1 I visti a validità territoriale limitata

L'attuale Codice comunitario dei visti, oltre ai visti uniformi Schengen e a quelli per soggiorni di lunga durata o nazionali (VN) validi per oltre 90 giorni (Tipo D), prevede il rilascio di un visto con validità territoriale limitata (VTL) qualora la rappresentanza di uno Stato lo ritenga necessario per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, anche in assenza delle condizioni per il rilascio di un "visto Schengen"⁷⁶. Il VTL, tuttavia, è valido solo per lo Stato che lo rilascia o altri paesi che ne abbiano dato il consenso, ma non per tutti gli Stati dell'area Schengen.

Lo straniero deve innanzitutto soddisfare le **condizioni di ammissibilità** alla richiesta di visto, altrimenti la sua domanda è considerata irricevibile e in tal caso il Codice non prevede il diritto di presentare ricorso avverso tale decisione. Tuttavia, il Codice dei visti prevede, a titolo di deroga, che **la domanda di visto possa essere considerata ricevibile per motivi umanitari o di interesse nazionale** (ma non per obblighi internazionali)⁷⁷.

Il Codice prevede altresì **le condizioni per il rilascio dei visti e deroghe alle stesse**, tra cui il rilascio del VTL per il quale non è prevista una procedura specifica. Pertanto le richieste di visto da parte di potenziali richiedenti asilo vengono esaminate come le altre

74 L'articolo 18 primo paragrafo della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (19 giugno 1990).

75 M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Institute of Immigration Law, Faculty of Law, Leiden University 2011, pp. 182-184. Disponibile su: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16699/000-Heijer-07-03-2011.pdf>.

76 Articoli 19 e 25 del Regolamento (CE) N. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

77 *Ibidem*, Articolo 19 paragrafo 4.

domande, anche se il rifiuto del visto non deve pregiudicare la possibilità di emettere un VTL per motivi umanitari o per obblighi internazionali come disposto dal Codice stesso⁷⁸. A tale riguardo, occorre sottolineare l'ambiguità della norma che da un lato impone l'obbligo di rilasciare un VTL, anche se poi indica che lo debba fare "eccezionalmente", quando "lo considera necessario", lasciando intendere che lo Stato abbia comunque un ampio potere discrezionale. Tuttavia, tale potere è limitato sia dagli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri che da quelli statuiti dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Koushkaki*⁷⁹. La Corte ha, infatti, chiarito che il Codice visti mira ad un'armonizzazione delle condizioni di rilascio dei visti onde evitare divergenze tra gli Stati membri riguardo alla determinazione dei motivi di rifiuto per non compromettere lo scopo di facilitare i viaggi legittimi ed impedire il "visa shopping", fenomeno in base al quale i richiedenti il visto sarebbero portati a rivolgersi prioritariamente agli Stati "più generosi" nella concessione dello stesso.

Purtroppo non è chiaro se la valutazione delle esigenze di protezione presentate dal richiedente sia obbligatoria nel caso in cui questi non soddisfi le condizioni di ricevibilità⁸⁰, in quanto gli Stati possono (e non devono) considerare ricevibile per motivi umanitari o di interesse nazionale. Non essendo collegate tra loro le norme sulle condizioni di ricevibilità e di quelle relative all'ingresso, potrebbe, quindi, avverarsi che una domanda non sia considerata ricevibile e in tal caso non verranno esaminate le condizioni per il rilascio del visto né le deroghe alle stesse in base alle quali gli Stati hanno l'obbligo di emettere il VTL per motivi umanitari e obblighi internazionali⁸¹.

Non è, infatti, automatico il rilascio del VTL per ragioni umanitarie a seguito della constatata ricevibilità della richiesta in base alle suddette deroghe, anche se è logico che se sono considerati seri i motivi e necessaria la protezione, gli Stati ne dovranno comunque tenere conto.

Inoltre, non essendo prevista una procedura specifica per l'emissione del VTL, rimangono dubbi sul diritto per il richiedente di presentare un ricorso avverso il rifiuto di tale visto.

Alla luce di tali osservazioni, si raccomanda che con l'attuale riforma del Codice dei visti sia assicurata **una maggiore coerenza tra le norme e specifiche garanzie procedurali in favore dei richiedenti il visto.**

Si raccomanda altresì **l'introduzione di una formale e indipendente procedura per la presentazione e l'esame delle richieste dei visti Schengen per motivi umanitari** in modo che gli Stati membri rispettino, in ogni caso, i loro obblighi relativi ai diritti umani fondamentali e dei rifugiati ed emettano conseguentemente i VTL laddove vi siano i

78 Articolo 25 del Regolamento (CE) N. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 Luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

79 Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, sentenza 19 dicembre 2013. Disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:052:FULL&from=IT>.

80 Articolo 19 paragrafo 4.

81 Articolo 25 paragrafo 1.

presupposti.

L'esame da parte delle autorità competenti delle istanze e delle possibilità di deroga alle condizioni di rilascio del visto deve essere obbligatorio.

Si raccomanda, inoltre, l'introduzione di una norma che preveda esplicitamente **il diritto al ricorso avverso il rigetto della domanda di visto umanitario perché non ricevibile e/o perché non soddisfacente le condizioni d'ingresso.**

Il richiedente il VTL potrebbe non essere in possesso di un (valido) passaporto, né avere risorse finanziarie sufficienti per sostenere le spese di soggiorno all'estero oppure essere sprovvisto di documenti comprovanti il legame familiare con altri membri della sua famiglia.

La tecnologia biometrica è considerata un valido strumento per il rilascio di documenti identificativi e di viaggio nei casi in cui le persone fossero sprovviste di passaporto e impossibilitate ad ottenerli per motivi di sicurezza. Seppure i dati biometrici non possano confermare l'identità degli interessati, sono comunque utili per poterli identificare in futuro. Conoscere il loro *background* potrebbe essere vantaggioso anche per motivi di sicurezza nazionale. A tale riguardo occorre, tuttavia, considerare i problemi relativi all'uso e alla conservazione di dati estremamente sensibili dal punto di vista della protezione dei diritti umani. Assicurare la confidenzialità e la protezione dei dati personali è fondamentale per i richiedenti asilo, poiché la conoscenza di tali informazioni da parte degli agenti di persecuzione potrebbe esporre gli interessati e i loro familiari a seri pericoli per la propria vita e incolumità non solo nel paese di provenienza, ma anche nello Stato di destinazione e di asilo.

L'esame di istanze di visto per motivi umanitari è lasciata alla discrezionalità dei funzionari delle rappresentanze diplomatiche che non hanno spesso un'adeguata competenza nel fare valutazioni riguardanti il rilascio del visto in presenza di richieste di protezione.

La valutazione dell'emissione del VTL, infatti, rimane un atto altamente discrezionale ed è generalmente effettuata dal capo della missione diplomatica o dalle autorità centrali ed è legata ai tipi di visto così come previsto per legge a livello nazionale (turismo, missione, invito, ecc.): il VTL, infatti, non è un tipo distinto e indipendente di visto.

Alla persona che ottiene questo tipo di visto è consentito, per un periodo massimo di tre mesi, di circolare nel territorio dello Stato che lo ha emesso e, in casi eccezionali, in quello di altri paesi membri come indicato nello stesso visto, previo loro consenso.

Occorre, inoltre, considerare che il possesso di un visto non dà diritto al titolare di fare ingresso nel territorio di uno Stato membro. Allo straniero, infatti, viene riconosciuto il diritto di chiedere l'autorizzazione all'ingresso o al transito presso un valico di frontiera degli Stati Schengen, poiché le autorità di frontiera potrebbero comunque respingere lo straniero nel caso in cui non siano soddisfatte le condizioni di ingresso. A tale proposito, tuttavia, occorre sottolineare che la Convenzione Schengen dispone che lo Stato parte, qualora lo ritenga necessario, può derogare alle condizioni di ingresso a) per motivi uma-

nitari, b) per motivi di interesse nazionale, c) per obblighi internazionali⁸², gli stessi motivi per cui può essere rilasciato il VTL.

In questi casi l'autorizzazione d'ingresso è limitata al territorio dello Stato membro interessato che dovrà avvertire gli altri paesi membri.

L'attuale processo di riforma del Codice dei visti offre la possibilità di revisionare le norme in modo da renderle inequivocabilmente più chiare e colmare le lacune individuate.

III. 5.2 Proposta di revisione del Codice dei visti dell'Unione

Nell'aprile 2014, la Commissione europea ha proposto la rifusione e modifica dell'attuale codice dei visti⁸³, proponendo perlopiù emendamenti di carattere finanziario e di sicurezza, senza tuttavia introdurre modifiche sostanziali in materia di visti umanitari. La proposta della Commissione estende la **possibilità per gli Stati membri di cooperare con i fornitori esterni di servizi** insieme a uno o più Stati membri⁸⁴, eliminando così per tutti i richiedenti la possibilità di presentare le domande di visto direttamente ai rispettivi consolati⁸⁵.

I fornitori esterni di servizi possono essere autorizzati a svolgere uno o più dei seguenti compiti:

- a) fornire informazioni generali sui requisiti per presentare domanda di visto e sui moduli di richiesta;
- b) informare il richiedente dei documenti giustificativi richiesti, sulla scorta di una lista di controllo;
- c) raccogliere dati e domande (fra cui gli identificatori biometrici) e trasmettere la domanda al consolato;
- d) riscuotere i diritti per i visti;
- e) gestire, ove possibile, gli appuntamenti dei richiedenti che devono presentarsi di persona presso il consolato o il fornitore esterno di servizi;
- f) ritirare i documenti di viaggio, compresa, se del caso, la notificazione del rifiuto, presso il consolato e restituirli al richiedente.

82 Articolo 5 paragrafo 2 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (19 giugno 1990).

83 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), COM (2014) 164 def., SWD (2014) 68 def.

84 Articoli 38 (3) e 41 della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), COM (2014) 164 def., SWD (2014) 68 def.

85 La proposta della Commissione propone di cancellare tale possibilità eliminando l'articolo 17 (5) del Codice dei visti.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Lo Stato membro interessato deve, inoltre, assicurare un'adeguata formazione del fornitore esterno dei servizi e allo stesso tempo fornire informazioni sufficienti ai richiedenti il visto.

Occorre sottolineare che l'esame delle istanze, i colloqui (se del caso), le decisioni sulle domande di visto nonché la stampa e l'apposizione dei visti adesivi competono esclusivamente al consolato. I fornitori esterni di servizi non hanno in alcun caso accesso al Sistema d'Informazione Visti (VIS) che è riservato esclusivamente al personale debitamente autorizzato.

Considerata l'importanza del ruolo dei fornitori di servizi esterni nella fase riguardante la valutazione delle condizioni di ricevibilità, si auspica che verrà poi effettivamente condotto un corretto esame delle condizioni di deroga e dei motivi umanitari, ed un monitoraggio sulle attività svolte da tali organismi. A tale proposito occorre considerare positivamente la proposta della Commissione nel prevedere un meccanismo in base al quale, annualmente, gli Stati membri devono presentare alla Commissione una relazione sulla loro cooperazione con i fornitori di servizi esterni e sul monitoraggio degli stessi⁸⁶.

La proposta della Commissione introduce altresì la nozione di '**rappresentanza obbligatoria**'⁸⁷ al fine di garantire la copertura geografica laddove ci sia almeno un consolato per la trattazione delle domande di visto.

Infatti, qualora lo Stato membro competente per l'esame della domanda di visto non sia né presente né rappresentato nel paese terzo, qualsiasi altro Stato membro *in loco* è obbligato ad esaminare le richieste di visto per conto di quello Stato. In sostanza, i richiedenti potranno presentare la loro domanda di visto presso:

- a) il consolato di uno degli Stati membri di destinazione del viaggio previsto;
- b) il consolato dello Stato membro di primo ingresso, se il punto a) non è applicabile;
- c) in tutti gli altri casi, presso il consolato di qualsiasi Stato membro presente nel paese interessato.

Attualmente, qualora il consolato dello Stato membro rappresentante intenda rifiutare un visto, inoltra la domanda alle autorità competenti dello Stato membro rappresentato affinché queste possano adottare la decisione finale in merito all'istanza⁸⁸. Lo Stato rappresentato può altresì autorizzare il consolato dello Stato membro rappresentante a rifiutare il rilascio di un visto dopo l'esame della domanda⁸⁹.

Con la proposta di rifusione, invece, s'intende eliminare tali disposizioni con la conseguenza che i consolati degli Stati rappresentanti non sarebbero più obbligati, di regola, ad inoltrare la domanda alle autorità competenti dello Stato membro rappresentato af-

86 Articolo 41 (12) della proposta di rifusione del Codice dei visti.

87 Articolo 5 (2) della proposta di rifusione del Codice dei visti.

88 Articolo 8 (2) del Codice dei visti.

89 Articolo 8 (4) del Codice dei visti.

finché adottino la decisione finale sul potenziale rifiuto del visto⁹⁰.

Alla luce delle suesposte osservazioni, si raccomanda che **qualora lo Stato rappresentante agisca sotto la "responsabilità obbligatoria" e intenda rigettare le domande di visto, tali istanze devono essere inviate alle autorità dello Stato membro rappresentato.**

In presenza di fornitori di servizi e **qualora le domande non soddisfino le condizioni di ricevibilità, gli Stati membri devono avere l'obbligo di esaminare le stesse per verificare la possibilità di applicare le deroghe a tali criteri.**

Si auspica che specifiche garanzie procedurali siano adottate in favore dei richiedenti il visto.

III.5.3 L'uso del visto per motivi umanitari negli Stati membri

In questo paragrafo verranno indicate le prassi di alcuni Stati europei e delle scarse informazioni disponibili a livello nazionale ed europeo, in quanto non è stato ancora introdotto un regolare meccanismo di rilevazione dati sui visti rilasciati per motivi umanitari.

Almeno la metà degli Stati membri hanno rilasciato visti in virtù di considerazioni umanitarie e politiche, alcuni sulla base di meccanismi *ad hoc*, altri ancora sulla base dei regimi di visto esistenti (turismo, ecc).

Alcuni Stati hanno persino consentito l'ingresso nei loro territori di richiedenti con serie ed impellenti esigenze di protezione, senza aver emesso alcun tipo di visto.

Alcuni Stati dell'area Schengen come **Belgio, Germania, Francia, Ungheria, Italia, Lussemburgo e Polonia** hanno rilasciato **visti nazionali di tipo D per motivi umanitari** come prerequisito per ottenere successivamente un permesso di soggiorno oppure gli stessi visti rappresentavano essi stessi autorizzazioni a risiedere nel paese di destinazione, in base alle legislazioni nazionali (e alla normativa europea). In **Francia**, ad esempio, i consolati hanno ricevuto specifiche istruzioni per il rilascio di visto a particolari categorie di persone, come è accaduto in occasione del terremoto che ha colpito Haiti nel 2010, oppure a seguito degli attacchi contro i cristiani nella Cattedrale di Bagdad in Iraq, nel 2010. Nel 2001, quasi il 90% dei 25.000 algerini che hanno chiesto asilo in Francia erano in possesso del visto di tipo D, rilasciato dai consolati francesi in Algeria. Questo tipo di visto è stato rilasciato anche dall'**Italia** e dal **Belgio** allo scopo di assicurare trattamenti sanitari.

Per quel che riguarda, invece, i VTL, nel 2013 sono stati rilasciati 176.948 VTL, mentre nel 2012 il numero era di 298.117. Tuttavia, non sono stati resi noti i motivi in base ai quali sono stati rilasciati tali visti, come si rileva dalla risposta che la Commissione ha dato al Parlamento europeo il 9 agosto 2013⁹¹.

A tal proposito sarebbe **necessario istituire un meccanismo di monitoraggio sul rilascio dei visti per motivi umanitari e di fornire regolarmente le statistiche e informa-**

90 *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the Libe Committee, 2014, p. 40.

91 Disponibile sul sito web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-007729&language=EN>. Vedi anche una domanda simile indirizzata al Consiglio il 28 giugno 2013: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-007728+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>. 161.

zioni ritenute rilevanti in modo da promuovere e assicurare prassi armonizzate in linea con gli obblighi sui diritti umani fondamentali.

Alcuni Stati membri hanno rilasciato i VTL per motivi di protezione o sanitari perlopiù su base eccezionale.

In **Italia** i VTL sono stati rilasciati nel 2007 e nel 2010 dalle autorità consolari italiane perlopiù per motivi di turismo o cortesia a 150 rifugiati eritrei riconosciuti in Libia sotto il mandato dell'Unhcr e nel 2009 nei confronti di 160 palestinesi, anch'essi riconosciuti sotto il mandato della suddetta organizzazione, che erano rimasti intrappolati nel campo Al Tanf, situato alla frontiera tra la Siria e l'Iraq e poi reinsediati in Italia. Il VTL è stato rilasciato sia nell'ambito di operazioni informali di re insediamento che di trasferimento umanitario urgente. Arrivati in Italia, tutti i rifugiati sono stati ammessi alla procedura di asilo. Si fa presente che in questi casi il VTL è stato rilasciato in favore di persone che si trovavano in un paese terzo e non in quello di origine. Sebbene la legislazione italiana non preveda il rilascio di visto per motivi di asilo, le autorità italiane hanno eccezionalmente utilizzato il VTL come strumento per assicurare protezione a persone che ne avevano urgentemente bisogno.

Il CIR in più occasioni ha effettuato attività di *advocacy* per l'emanazione, da parte del Ministero degli Affari Esteri, di Linee guida sul rilascio del VTL, ma queste ad oggi non sono state adottate.

Anche **Malta** ha rilasciato i VTL per motivi umanitari a persone in fuga dalla Libia durante il conflitto del 2001, pur non prevedendo la legislazione maltese la possibilità di rilasciare visti per motivi di asilo. Malta ha altresì effettuato trasferimenti umanitari nel contesto del conflitto in Libia, operazioni che tuttavia non riguardavano richiedenti asilo, bensì lavoratori migranti in Libia che sono stati trasferiti dapprima a Malta e poi da qui nei loro paesi d'origine.

In **Portogallo**, il VTL per motivi umanitari o di interesse nazionale può essere rilasciato ai posti di frontiera sulla base delle decisioni adottate dal Ministero portoghese per l'Amministrazione dell'Interno ai fini dell'ingresso e del soggiorno temporaneo in Portogallo, soltanto in eccezionali circostanze. Tali visti sono stati rilasciati ad esempio ai cittadini di paesi terzi che sono stati colpiti da grave malattia e bisognosi quindi di assistenza medica, ai clandestini a bordo di navi, ai naufraghi e ai richiedenti asilo privi di documenti identificativi.

Si fa presente, inoltre, che il VTL in forma di 'visto per soggiorno temporaneo' è stato emesso non solo in favore di persone bisognose di cure mediche, ma anche dei familiari che li accompagnavano e li assistevano.

L'**Olanda**, anziché applicare le norme relative all'asilo diplomatico, ha emesso permessi di ingresso nel proprio territorio in favore di indonesiani che vivevano sotto regimi

comunisti. Durante il regime di Soekarno, persone di nazionalità indonesiana potevano recarsi in altri paesi comunisti, ma, dopo la caduta del governo di Soekarno, le autorità di questi Stati hanno spinto queste persone a lasciare i loro territori. Gli indonesiani presenti in tali paesi, non volendo tornare in patria per timore di subire persecuzioni, si sono rivolti alle ambasciate olandesi, come ad esempio a quella presente in Cina, dove hanno chiesto protezione. In tali casi, le autorità olandesi hanno preferito non applicare la procedura prevista per l'asilo diplomatico per non avere problemi con le autorità locali. Si fa presente, inoltre, che a queste persone, la maggior parte delle quali aveva legami con l'Olanda, è stato rilasciato un visto per motivi turistici (anziché un MVV), in modo da rendere meno visibile il fenomeno e non fare intercettare queste persone dalle autorità locali, assicurando loro di partire e di viaggiare in modo sicuro e protetto. Una volta giunte in Olanda, queste persone hanno ottenuto l'asilo⁹².

In Danimarca, i regimi dei visti *ad hoc* sono stati istituiti in alcune circostanze per motivi di protezione, sulla base di accordi politici come è avvenuto nel 2007 e nel 2013.

Questi accordi erano volti a garantire l'accesso al territorio danese e alla procedura di asilo in Danimarca ad interpreti e ad altre persone impiegate nelle forze armate danesi in Iraq e in Afghanistan, così come ai loro familiari. Le istanze venivano esaminate secondo un "[...] processo di pre-selezione da una delegazione interministeriale *ad hoc* per valutare i legami con la Danimarca e i potenziali rischi per la sicurezza [...]". I richiedenti venivano poi invitati a recarsi in Danimarca dove venivano ammessi alla procedura di asilo. Non vi sono informazioni disponibili sul tipo di visto rilasciato ai circa 400 iracheni che hanno ottenuto lo status di protezione sussidiaria in Danimarca, dopo essere stati ammessi alla procedura di asilo.

Nel 1990, nel quadro del regime della protezione temporanea, l'ambasciata danese a Zagabria era stata autorizzata a rilasciare permessi di soggiorno temporaneo ai rifugiati bosniaci. Il 1° dicembre 1992 la Danimarca ha approvato una legge speciale sulla protezione temporanea a favore di persone in fuga dall'ex Jugoslavia e dal crescente conflitto in Bosnia. La legge prevedeva un "*ordine di invito*" permettendo alle persone in condizioni di particolare difficoltà ad essere ammesse in Danimarca per beneficiare di cure mediche o di altro tipo di assistenza che non potevano essere assicurate nella zona dove abitavano. La selezione dei beneficiari è stata effettuata in collaborazione con l'Unhcr. Si fa presente, inoltre, che anche ai richiedenti asilo provenienti dalla ex Jugoslavia, già presenti in Danimarca, è stato rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo⁹³.

92 C. Hein e M. de Donato *Exploring avenues for protected entry in Europe* project, E.T.- Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012 Disponibile su: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/468.html>

93 *Ibidem*, p.41.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

In **Spagna**, secondo la legge del 2009 in materia di asilo⁹⁴, le richieste di protezione presentate presso le ambasciate all'estero sono considerate come istanze di permessi di ingresso emessi eccezionalmente dagli ambasciatori, i quali hanno il potere discrezionale di autorizzare il trasferimento in Spagna di richiedenti non cittadini del paese in cui si trova la Rappresentanza diplomatica spagnola, purché questi siano in serio ed effettivo pericolo per la propria incolumità. La richiesta di protezione non è (più) quindi considerata come una richiesta di asilo, bensì come una domanda di ingresso su base eccezionale. Il richiedente che ottiene tale autorizzazione, una volta arrivato in Spagna, può presentare formale richiesta di asilo presso le autorità competenti.

Il decreto che dovrà regolamentare i criteri e la procedura per il rilascio di tale autorizzazione non è stato ancora emanato. Non si hanno informazioni relativamente al tipo di visto che viene rilasciato in tali circostanze.

In **Svizzera**, dopo l'abolizione delle procedure di ingresso protetto, nel settembre 2012, le autorità consolari sono autorizzate ad emettere visti per motivi umanitari sulla base di apposite Linee guida. Questo tipo di visto è rilasciato, sia nello Stato di origine che (in modo residuale) nel paese terzo, nei confronti di coloro che corrono un pericolo imminente, personale e concreto per la propria vita e integrità fisica. In tal caso possono essere emessi i VTL per un solo ingresso, validi per 90 giorni.

Alla luce di quanto illustrato, molti Stati membri hanno rilasciato e continuano ad emettere visti per motivi umanitari attraverso visti nazionali, visti uniformi Schengen e VTL (Schengen) per motivi di protezione, per ragioni sanitarie, per favorire il ricongiungimento familiare laddove i richiedenti siano impossibilitati a soddisfare i criteri imposti dalla legislazione vigente in materia di ricongiungimento familiare.

Si auspica che la **Commissione europea emetta Linee guida comuni usufruendo dell'assistenza dell'EASO, del FRA e dell'Unhcr** affinché siano applicati criteri comuni in base ai quali gli Stati membri esaminino le domande di visto nel rispetto degli obblighi sui diritti umani fondamentali e dei rifugiati.

Si potrebbe considerare la possibilità di **introdurre un indipendente e separato schema per i visti umanitari da rilasciarsi sotto forma di visti uniformi Schengen validi per tutta l'area Schengen** piuttosto che i VTL.

94 C. Hein e M. de Donato *Exploring avenues for protected entry in Europe* project, E.T.- Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012 p. 50. Legge spagnola n. 12/2009, "regolatrice del diritto di asilo e della protezione sussidiaria", 30 ottobre 2009.

III. 6 PROCEDURE D'INGRESSO PROTETTO

Per procedure di ingresso protetto s'intende quel processo che consente ad uno straniero:

- «di rivolgersi alle autorità del potenziale Stato di accoglienza, al di fuori del suo territorio nazionale, allo scopo di presentare una domanda di asilo o di altra forma di protezione internazionale,

- (e) di ottenere un visto d'ingresso in caso di accoglimento di tale richiesta, rilasciato in via preliminare o definitiva».⁹⁵

Le PEP sono caratterizzate principalmente dalla volontà di offrire ad ogni richiedente protezione alternative legali ai canali di migrazione irregolare, impedendo così partenze e arrivi disordinati.

Contrariamente ai programmi di reinsediamento, di trasferimenti e ammissioni umanitarie rivolti principalmente a gruppi più o meno consistenti di persone, che vengono generalmente selezionate in un campo profughi o in centri di selezione *ad hoc* situati in paesi terzi, le PEP, come l'asilo diplomatico, consentono ai singoli individui di chiedere protezione presso le rappresentanze diplomatiche di uno Stato. Tale richiesta, nel caso delle PEP è effettuata sulla base di una procedura stabilita nell'ambito di un quadro giuridico ben definito, a differenza dei programmi di ammissione umanitarie e dell'asilo diplomatico che, essendo pratiche eccezionali, non sono regolamentati da norme rigide⁹⁶. Come già illustrato, i programmi di ammissione umanitaria e i trasferimenti effettuati nel contesto della protezione temporanea sono strumenti che vengono applicati per rispondere a situazioni di fuga di massa e per realizzare una sorta di ripartizione degli oneri tra gli Stati interessati.

La caratteristica comune a tutti i suddetti sistemi consiste nell'essere tutti utilizzati al di fuori del territorio del paese di destinazione.

95 Noll Gregor, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, 2002, p. 20. Disponibile su: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy_dchr_2002_en_en.pdf.

96 *Ibidem*

Le caratteristiche delle procedure di ingresso protetto a confronto con altri strumenti

	Asilo diplomatico	Procedure di ingresso protetto	Reinsediamento	Ammissione umanitaria/ trasferimenti umanitari
Focus primario	Assicurare protezione <i>in loco</i> contro il volere dello Stato terzo (territoriale)	Offrire alternative all'immigrazione irregolare ai richiedenti protezione	Alleviare situazioni di limbo negli Stati terzi	Alleviare gravi crisi umanitarie in situazioni di fuga di massa
Generalmente orientati verso	Individui	Individui	Individui/Gruppi	Gruppi
"Locus"	Ambasciata	Ambasciata	Centro di selezione/Campo rifugiati	Campo rifugiati
Prassi normale o eccezionale?	Eccezionale	Normale	Normale	Eccezionale
Limiti numerici	No	No	Quote	Quote

Fonte: Noll G., *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU*, cit., p. 22.

III.6.1 L'applicazione delle procedure di ingresso protetto in alcuni Stati membri

Alcuni Stati membri, come l'Austria, la Danimarca, l'Olanda, la Spagna e la Svizzera hanno adottato procedure di ingresso protetto regolamentate da leggi nazionali, le quali, tuttavia, come verrà illustrato di seguito, sono state abrogate.

III.6.1.1 Austria

L'Austria ha sperimentato forme di procedure di ingresso protetto, introdotte dalla legge sull'asilo del 1991⁹⁷, che prevedeva la possibilità di presentare presso una rappresentanza diplomatica o consolare a) **una domanda di asilo; oppure b) una richiesta di estensione della protezione internazionale ai familiari stretti dei rifugiati già riconosciuti tali.** Nel 2003, con le modifiche apportate alla legge sull'asilo, la possibilità di presentare una domanda di protezione è stata annullata, limitando formalmente la procedura di ingresso protetto ai soli casi di ricongiungimento familiare. La PEP è stata abrogata nel 2004 nei confronti dei rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, in quanto, secondo le argomentazioni ufficiali, questa procedura era troppo onerosa per l'Austria, uno dei pochi Stati europei a prevedere la possibilità di chiedere protezione dall'estero.

Si è continuato, pertanto, ad applicare la PEP soltanto ai familiari di rifugiati riconosciuti, e, dal 2005, ai familiari dei beneficiari della protezione sussidiaria.

Dal 2010, i familiari stretti dei beneficiari di protezione internazionale possono richiedere un visto d'ingresso. All'arrivo in Austria devono presentare una richiesta di asilo alle autorità competenti.

La procedura di ingresso protetto in Austria riguardava soltanto i rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. Le istanze potevano essere formalmente depositate presso le rappresentanze diplomatiche o consolari austriache sia nel paese di origine del richiedente che in uno Stato terzo. In pratica, le richieste presentate nel paese di origine erano sistematicamente respinte⁹⁸.

Sulla base di una procedura scritta, i richiedenti dovevano compilare un questionario che veniva poi trasmesso dalla rappresentanza diplomatica austriaca all'Ufficio Federale per l'Asilo in Austria. Tale Ufficio procedeva ad un primo esame (*pre-screening*) della domanda di protezione. In caso di decisione positiva, il consolato rilasciava il visto, consentendo al richiedente di entrare legalmente in Austria, e di essere ammesso alla procedura ordinaria di asilo. Tuttavia, visti di ingresso per meri motivi di protezione sono stati concessi in pochissimi casi, in quanto la procedura austriaca era utilizzata principalmente ai fini del ricongiungimento familiare.

Durante gli anni '90, infatti, il numero di richieste di asilo presso le rappresentanze austriache è stato molto basso, al massimo qualche centinaio di richieste all'anno, secondo

97 Legge sull'asilo 1997, BGBl, I Nr. 76/1997.

98 C. Hein e M. de Donato *Exploring avenues for protected entry in Europe project*, E.T.- Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012, p 39.

gli esigui dati statistici disponibili per quel periodo. La situazione cambiò radicalmente nel 2001, quando 5.622 domande furono depositate presso le rappresentanze diplomatiche austriache: la stragrande maggioranza di queste richieste proveniva da richiedenti asilo afgani che si erano rivolti alle ambasciate austriache a Teheran e Islamabad. I richiedenti asilo a Teheran erano stati chiaramente tratti in errore a seguito delle voci che erano circolate riguardo al programma di accoglienza gestito dall'Australia. In sostanza, avevano scambiato la rappresentanza australiana per quella austriaca! Nel mese di ottobre 2001, a Islamabad, nel giro di dieci giorni, 3.000 questionari sono stati consegnati dall'ambasciata austriaca ai richiedenti protezione. A seguito di ciò, l'ambasciata è stata chiusa per alcuni giorni ed è stata riaperta la settimana dopo, rendendo la procedura di ingresso protetto di fatto inaccessibile ai richiedenti asilo in Pakistan.

Il Ministero federale dell'Interno aveva dichiarato che sia il Pakistan che l'Iran erano da considerarsi Stati sicuri per i richiedenti asilo afgani che si erano rivolti alle rappresentanze austriache. Quasi tutte le domande furono considerate irrilevanti senza che venisse adottata alcuna decisione in merito alle stesse, soprattutto perché l'Ufficio federale sull'asilo (FAO) aveva dichiarato che non avrebbe autorizzato il rilascio del visto in quanto le richieste di asilo in Austria sarebbero state con ogni probabilità rigettate. Tuttavia, contrariamente a quanto dichiarato dalle autorità austriache, occorre considerare che la percentuale delle decisioni positive riguardanti le richieste di protezione presentate da cittadini afgani ed esaminate durante la procedura ordinaria di asilo in territorio austriaco era relativamente alta, pari al 56%, secondo le statistiche ufficiali del 2001.

Come indicato dall'Unhcr nel 1995, tra gli altri motivi che hanno portato all'adozione di poche decisioni positive relative all'esame delle domande di asilo nell'ambito delle PEP, sono da annoverarsi la mancanza di informazioni adeguate ai richiedenti asilo da parte del personale delle ambasciate sulla procedura e, in particolare, sull'audizione personale, la mancata volontà o capacità del personale consolare di assistere l'Ufficio federale sull'asilo nell'esaminare le domande e nel fornire, ad esempio, ulteriori informazioni o prove che i richiedenti avrebbero potuto dare, nonché l'assenza del diritto di revisione della decisione adottata.

III.6.1.2 Danimarca

La Danimarca ha previsto **nella propria legislazione** una procedura formale di ingresso protetto⁹⁹ in favore di tutti i richiedenti asilo in grado di presentare una **domanda di protezione presso una rappresentanza diplomatica danese presente in un paese terzo**. Questa procedura è stata inserita nella legislazione danese sugli stranieri del 1983 e abolita nel 2002.

Anche se la PEP doveva applicarsi soltanto a coloro che erano in grado di dimostrare un legame speciale con la Danimarca, la procedura presso le ambasciate danesi dà prova

99 C. Hein e M. de Donato *Exploring avenues for protected entry in Europe project*, E.T.- Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012, p. 41.

che è possibile prevedere una procedura extraterritoriale per molti aspetti simile a quella ordinaria di asilo per quanto riguarda, ad esempio, la trattazione dei casi e la possibilità di presentare ricorso avverso le decisioni negative. Originariamente la PEP presso le ambasciate riconosceva il compito precipuo di esaminare le richieste di asilo alle autorità preposte alla procedura ordinaria, riducendo fortemente il ruolo del personale d'ambasciata, che forniva perlopiù supporto amministrativo, informazioni pratiche ai richiedenti e conduceva interviste, laddove richiesto.

Le domande di asilo potevano essere presentate presso le ambasciate e i consolati danesi da parte di qualsiasi richiedente asilo presente in un paese terzo in grado di accedervi.

Secondo il modello danese, non era previsto che il personale dell'ambasciata conducesse un colloquio formale con il richiedente asilo, poiché nella maggior parte dei casi, le decisioni erano prese unicamente sulla base di moduli che dovevano essere compilati correttamente dagli interessati. Nella prassi, colloqui più informali erano spesso condotti a seguito della restituzione dei moduli di registrazione al fine di verificare se questi fossero stati compilati correttamente. Inoltre, il Servizio d'immigrazione danese poteva richiedere al personale consolare di effettuare colloqui con alcuni richiedenti in una fase successiva della procedura.

A seguito degli emendamenti alla legislazione sugli stranieri introdotti nel 1992¹⁰⁰, il personale delle rappresentanze diplomatiche è diventato competente a prendere la decisione iniziale sull'inoltro delle domande di asilo al Servizio d'immigrazione danese, solo nei casi in cui il richiedente poteva dimostrare di avere legami stretti con la Danimarca.

Una volta verificata l'esistenza di tali legami, il caso veniva esaminato anche sulla base delle esigenze di protezione dei richiedenti. Come per le domande di asilo esaminate in territorio danese, i richiedenti potevano essere riconosciuti come **rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951** o come **rifugiati "de facto"** (tra cui, ad esempio, obiettori di coscienza e persone vittime di persecuzione di genere). Inizialmente il Servizio d'immigrazione considerava solo il timore di persecuzione nel paese di origine e, solo in casi eccezionali, ha tenuto conto della situazione nel paese terzo in cui la domanda di asilo era stata presentata.

Inevitabilmente, la procedura di asilo presso le ambasciate assicurava meno garanzie giuridiche rispetto a quelle previste per la procedura di asilo applicata all'interno del territorio danese. In linea di principio i richiedenti asilo avevano diritto a beneficiare dei servizi di orientamento legale da parte del Consiglio danese per i rifugiati alle stesse condizioni previste dalla procedura ordinaria applicata in Danimarca. Nella prassi, però, il personale di questa organizzazione raramente è stato in grado di fornire consulenza legale ai richiedenti perlopiù perché questi vivevano in luoghi distanti e difficilmente

100 C. Hein e M. de Donato *Exploring avenues for protected entry in Europe* project, E.T.- Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012, p. 42.

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

raggiungibili. In alcuni casi, tuttavia, il Consiglio danese per i rifugiati ha potuto fornire assistenza ai parenti presenti in Danimarca.

Non era prevista una formale possibilità di presentare ricorso contro le decisioni negative adottate dalle rappresentanze diplomatiche. Tuttavia, occorre considerare che le decisioni negative prese nella fase iniziale della procedura erano scritte e motivate, consentendo quindi ai richiedenti di poter nuovamente fare una richiesta di asilo indicando i loro legami con la Danimarca. I richiedenti, inoltre, potevano altresì contattare il Ministero degli Affari Esteri a Copenaghen per la riconsiderazione del loro caso.

Le decisioni negative adottate dal Servizio immigrazione potevano essere oggetto di ricorso presso la Commissione d'Appello dei rifugiati (*Refugee Appeals Board* - la seconda istanza del procedimento ordinario). In caso di decisione positiva da parte delle autorità danesi queste provvedevano a richiedere alle rappresentanze diplomatiche il rilascio di un visto. Qualora il richiedente fosse sprovvisto di passaporto, la rappresentanza diplomatica provvedeva generalmente al rilascio di un lasciapassare valido per sei mesi. Gli aspetti pratici del viaggio in Danimarca erano curati dal Consiglio danese per i rifugiati in collaborazione con l'OIM. Tutti i costi relativi al viaggio erano a carico dello Stato danese.

Occorre, tuttavia, sottolineare che in attesa della decisione finale, i richiedenti non avevano alcuna protezione da parte delle rappresentanze diplomatiche danesi, né era prevista una procedura di trasferimento immediato in Danimarca, laddove sorgessero emergenze a carattere umanitario.

Il personale consolare ha comunque avuto sempre la possibilità di indirizzare i richiedenti asilo all'ufficio dell'Unhcr locale per essere registrato. Quando il caso richiedeva un trasferimento di emergenza, l'Unhcr effettuava la richiesta alle autorità danesi di 'reinsediamento urgente', inserendolo in una categoria speciale nell'ambito del programma generale di reinsediamento. In tali casi le competenti autorità esaminavano, nel giro di pochi giorni, la suddetta istanza.

Non esistono statistiche dettagliate su quanti richiedenti abbiano presentato domanda di asilo presso le rappresentanze diplomatiche danesi. Negli ultimi cinque anni di attività, in media 1.202 casi l'anno sono stati trasmessi al Servizio immigrazione danese per l'esame in prima istanza. Nel periodo 1997-2001, a 311 richiedenti è stato concesso l'asilo in Danimarca, sia in prima che seconda istanza.

III. 6.1.3 Olanda

La procedura di ingresso protetto adottata dall'Olanda prevedeva la possibilità per il richiedente di rivolgersi alle rappresentanze diplomatiche olandesi all'estero e fare domanda per un soggiorno provvisorio (MVV) per motivi di asilo. Questa PEP è stata applicata come minimo dal 1990 fino all'agosto del 2003¹⁰¹.

La procedura olandese di ingresso protetto era formalmente condotta dal Ministero

101 Le disposizioni più importanti relative alla concessione di un MVV per motivi di asilo sono inserite nel Regolamento sugli stranieri del 2000 ("Vreemdelingenwet 2000").

degli Affari Esteri e non dalle autorità competenti in materia di asilo.¹⁰² La legge olandese sugli stranieri si applica a tutte le domande di asilo presentate in Olanda, ma non alle domande di MVV presentate all'estero.

Al fine di presentare una domanda di MVV per motivi di asilo, i richiedenti erano obbligati a presentarsi fisicamente presso la rappresentanza diplomatica olandese, anche se era ammessa la possibilità che tale richiesta potesse essere fatta da un consulente legale del richiedente o da un membro della famiglia, purché questi avesse risieduto per un lungo periodo in Olanda. Il personale diplomatico conduceva poi un colloquio con il richiedente. Occorre tener presente che il colloquio era condotto in lingua olandese e che l'ambasciata e il consolato non erano obbligati a sostenere le spese di interpretariato.

Le domande MVV per motivi di asilo e ogni altro documento venivano trasmessi dalle rappresentanze diplomatiche al Ministero degli Affari Esteri nei Paesi Bassi per essere poi ulteriormente esaminati dal Servizio d'Immigrazione e Naturalizzazione ("Immigratie- en Naturalisatiedienst" – IND), sotto il Ministero della Giustizia. Se a seguito dell'esame della richiesta, l'IND riteneva il richiedente meritevole di ottenere l'asilo, questi aveva il diritto di essere ammesso in Olanda, dove, una volta arrivato, aveva comunque l'obbligo di presentare una richiesta formale di protezione. Tuttavia, questa era una mera formalità, poiché, nella prassi, lo status di rifugiato veniva riconosciuto molto rapidamente, senza ulteriori verifiche, tranne nei casi in cui i richiedenti avessero omesso informazioni ritenute rilevanti, e che, se conosciute nella fase iniziale della procedura, avrebbero portato le autorità a prendere una decisione negativa. Non è chiara la procedura esatta che veniva applicata in caso di domande MVV per motivi di asilo. Secondo l'ex Ministro degli Affari esteri e dell'Integrazione, Hilbrand Nawijn, non esisteva una vera e propria procedura ufficiale di asilo presso le sedi diplomatiche. A suo parere, era il personale della rappresentanza diplomatica che decideva se un richiedente era in serio pericolo oppure no. Anche gli autori Kuijjer e Steenbergen (1999) hanno dichiarato che non erano state mai emanate istruzioni generali indirizzate alle ambasciate e consolati sul tipo di procedura da applicare. D'altra parte, l'ex Ministro degli Affari sugli stranieri ha affermato che invece il Ministero degli Affari Esteri aveva emanato una circolare esplicativa su come avrebbe dovuto comportarsi il personale consolare presso le rappresentanze diplomatiche nel caso di richieste di protezione o di un MVV per motivi di asilo.

Il numero di domande MVV per motivi di asilo non era basso, tuttavia non vi sono dati statistici che possano confermarlo. Le informazioni su questa procedura sono state raramente rese pubbliche, soprattutto per evitare che le ambasciate venissero sovraccaricate da un gran numero di richieste di MVV per motivi di asilo, con il rischio di dover interrompere le altre attività. Inoltre, anche a causa di difficoltà politiche, pratiche e logistiche, la possibilità di richiedere un MVV per motivi di asilo è stata abolita per legge nel 2003. Da allora, i richiedenti asilo possono richiedere protezione al di fuori del territorio olandese soltanto attraverso il reinsediamento o l'asilo diplomatico.

¹⁰² Come tale, essa è regolata dalle disposizioni della normativa generale amministrativa ("Algemene bestuursrecht wet").

III.6.1.4 Spagna

In Spagna, la procedura d'ingresso protetto è stata inserita nell'ordinamento spagnolo nel 1984¹⁰³ con l'adozione della legge che regola lo status di rifugiato e il diritto di asilo. Tale procedura non ha subito modifiche sostanziali fino all'adozione della legge sull'asilo¹⁰⁴ nell'ottobre del 2009.

Una caratteristica basilare della procedura di ingresso protetto spagnola è che questa era totalmente integrata nel sistema di asilo ordinario, in aggiunta a quella di frontiera e a quella che veniva applicata nel territorio iberico. Le domande di asilo presentate all'estero erano, quindi, come tutte le altre domande di asilo in Spagna, esaminate dall'OAR (*Oficina de Asilo y Refugio*), un dipartimento del Ministero della Giustizia e dell'Interno. Il personale delle rappresentanze diplomatiche aveva, infatti, un potere discrezionale molto limitato e poteva rilasciare il visto solo dopo che era stata presa una decisione sulla domanda di asilo. Le autorità spagnole ritenevano di non avere l'obbligo di offrire protezione a coloro che vivevano nei loro paesi di origine, pertanto la PEP era applicata **solo alle domande di asilo presentate negli Stati terzi.** I richiedenti non beneficiavano di alcuna protezione da parte delle rappresentanze diplomatiche all'estero durante la procedura di esame delle istanze. Tuttavia, il trasferimento urgente del richiedente in Spagna poteva essere autorizzato ancor prima che venisse adottata una decisione finale, laddove la vita e la sicurezza dell'interessato erano considerate in pericolo. La PEP non prevedeva che il richiedente asilo all'estero dovesse dimostrare requisiti particolari, quali i legami familiari o culturali con la Spagna. Tuttavia, solo i **richiedenti le cui istanze soddisfacevano i criteri della Convenzione di Ginevra potevano ottenere protezione**, dal momento che le disposizioni per la protezione sussidiaria previste dalla legislazione nazionale in materia di asilo erano applicate solo ai richiedenti già presenti in territorio spagnolo.

Una persona che chiedeva protezione presso un'ambasciata doveva ottenere informazioni sull'asilo tradotte in una lingua comprensibile e un modulo di domanda di asilo, identico a quello che veniva consegnata ai richiedenti protezione in Spagna.

Come già accennato, le rappresentanze diplomatiche e consolari spagnole non avevano alcuna autorità per decidere sulle domande di asilo che dovevano essere trasmesse al Ministero degli Affari Esteri a Madrid. Il Ministero aveva solo il compito di verificare che il fascicolo dell'interessato fosse completo prima di inviarlo all'OAR.

Completata la fase istruttoria, l'OAR inoltrava il fascicolo, insieme ad un proprio parere sul caso, alla CIAR (Commissione interministeriale di eleggibilità in materia di asilo e rifugio), la quale aveva il compito di elaborare una proposta di decisione in prima istanza, che veniva poi inviata al Ministro dell'Interno per l'adozione della decisione formale.

103 Legge spagnola n. 5/1984, "Regolatrice del diritto d'asilo e della condizione di rifugiato", 26 marzo 1984.

104 Legge spagnola n. 12/2009, "regolatrice del diritto di asilo e della protezione sussidiaria", 30 ottobre 2009.

Quando veniva adottata una decisione positiva, l'ambasciata riceveva le istruzioni per il rilascio di un visto come rifugiato.

Le decisioni negative relative alle domande di asilo presentate all'estero potevano essere impugnate secondo la stessa procedura che veniva applicata in territorio spagnolo.

I richiedenti asilo non erano generalmente autorizzati a recarsi in Spagna prima del riconoscimento del diritto di asilo, tranne nei casi in cui il richiedente fosse considerato in una situazione di rischio immediato: in tal caso veniva deciso il trasferimento urgente.

Con l'approvazione della legge sull'asilo del 2009, le richieste di asilo possono essere presentate solo in territorio spagnolo e alle frontiere, mentre la domanda di protezione effettuata all'estero è ammessa solo in via del tutto eccezionale. Se il richiedente non è cittadino del paese in cui si trova e la sua integrità fisica è effettivamente in pericolo, gli ambasciatori hanno il potere discrezionale di autorizzare il suo trasferimento in Spagna per essere ammesso alla procedura ordinaria di asilo. Pertanto, **la richiesta di asilo presso la rappresentanza diplomatica non è altro che una domanda di visto d'ingresso rilasciato in via eccezionale.**

La formale domanda di asilo è infatti presentata successivamente all'arrivo del richiedente asilo in territorio spagnolo. Si fa presente che allo stato attuale non è stato ancora emanato il decreto che dovrà regolamentare le condizioni di accesso alle Ambasciate e ai Consolati, nonché la procedura per valutare i motivi alla base della decisione di trasferimento in Spagna.

Il numero dei richiedenti asilo che hanno usufruito della PEP è stato pari al 22,49% delle richieste totali di protezione presentate nel 2007 (7.664 istanze). Nel 2008 si è registrata una diminuzione pari al 7,73% del totale delle domande di asilo, mentre, nel 2009, solo 83 persone, meno del 7%, hanno chiesto protezione presso le ambasciate.

L'attuale procedura di ingresso protetto spagnolo, per certi aspetti, può considerarsi una sorta di "reinsediamento individuale", dal momento che molti casi sono, in pratica, segnalati dall'Unhcr (non necessariamente rifugiati riconosciuti sotto il mandato dell'Unhcr). La Spagna, infatti, ha la possibilità, su richiesta dell'Unhcr, di ammettere con urgenza un rifugiato riconosciuto sotto il suo mandato, purché si trovi in una situazione di serio pericolo in un paese terzo¹⁰⁵. L'Unhcr svolge, infatti, un ruolo fondamentale nell'individuare e segnalare persone che necessitano di protezione e quindi di essere trasferite urgentemente in territorio spagnolo. In passato, la Spagna ha previsto la "protezione per quote" per poter rispondere alle richieste effettuate dall'Alto Commissario ONU per casi estremamente urgenti. In tali casi, la Spagna ha accolto, alla fine del 1980, circa 500 rifugiati cubani e 1.000 bosniaci in fuga dalla guerra nei Balcani, nel 1990.

¹⁰⁵ Articolo 4.2 del Regio decreto spagnolo n. 203/1995 col quale "si approva il Regolamento dei applicazione della Legge n. 5/1984, del 26 marzo, regolatrice del diritto di asilo e della condizione di rifugiato, modificata dalla legge n. 9/1994 del 19 maggio".

III.6.1.5 Svizzera

La procedura di ingresso protetto è stata formalmente inserita nella legislazione svizzera nel 1979¹⁰⁶, e da allora più volte emendata. La cosiddetta "Procedura d'Ambasciata" è stata mantenuta nel corso degli anni come **opzione complementare** a quella applicata in territorio svizzero, senza subire però sostanziali modifiche. Tuttavia, nel 2009, una proposta di revisione della legge sull'asilo, presentata dal Consiglio federale, ha prospettato l'abolizione della PEP svizzera che è stata poi formalmente abrogata nel settembre 2012.

In base alla procedura di ingresso protetto, **una domanda d'asilo poteva essere presentata presso qualsiasi rappresentanza diplomatica svizzera all'estero, sia nel paese d'origine che in uno Stato terzo.**

I funzionari dei Consolati o delle Ambasciate dovevano condurre un colloquio con i richiedenti asilo, assistiti, ove necessario, da un interprete, e redigere un verbale del colloquio. Inoltre, una volta prese le impronte digitali del richiedente, queste erano inviate all'Ufficio Federale per la Migrazione (FOM). La rappresentanza svizzera all'estero doveva trasmettere al FOM, a Berna, la documentazione relativa al colloquio, la richiesta scritta di asilo ed ogni altro documento utile, così come una relazione riportante il parere della rappresentanza diplomatica sulla domanda di asilo. Nella prassi, tuttavia è accaduto che molte ambasciate chiedevano ai richiedenti di compilare un questionario per iscritto, invece di condurre un colloquio con gli stessi.

L'ingresso era autorizzato solo se il richiedente asilo non poteva ragionevolmente rimanere nel proprio paese di residenza o in uno Stato terzo di accoglienza oppure viaggiare in un altro paese. L'autorizzazione a viaggiare era data solo quando era consentito dal FOM di esaminare le istanze nel merito e nei fatti. Anche quando era ovvio che la persona avrebbe potuto con ogni probabilità beneficiare dello status di rifugiato, la decisione riguardava solo il visto d'ingresso che poteva essere rilasciato solo in funzione del riconoscimento dello status di rifugiato. Nella prassi, la Svizzera poteva riconoscere lo status di rifugiato soltanto alle persone già presenti in territorio svizzero.

In situazioni di emergenza, in caso di pericolo attuale e grave per la vita, l'incolumità fisica e la libertà del richiedente protezione, la rappresentanza svizzera era autorizzata a decidere autonomamente sulla concessione di un titolo di viaggio e di visto di ingresso.

La prassi svizzera sulla concessione di tali visti d'ingresso era ritenuta alquanto restrittiva. A tal riguardo si consideri che, a seguito di un caso importante giudicato dalla Commissione d'Asilo d'Appello diverse condizioni dovevano essere soddisfatte:

- solo la persona che temeva la persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 poteva richiedere un visto d'ingresso per la procedura di asilo;
- inoltre, «qualora tutte le circostanze pertinenti portino a concludere che la Svizzera debba garantire la protezione richiesta», i seguenti fattori dovevano essere presi in

106 Articoli 19 par.1 e 20 della Legge sull'asilo del 1998 (2011).

considerazione:

- un legame stretto con la Svizzera, come il precedente soggiorno legale, forti legami familiari o la presenza di parenti stretti in Svizzera (coniugi, figli minori, genitori);
- impossibilità per il richiedente di ottenere protezione da parte di un altro Stato. Per il richiedente doveva essere di fatto impossibile e anche oggettivamente non ragionevole cercare protezione altrove.

Diritto al ricorso

Il diniego del visto di ingresso comportava automaticamente il rigetto della domanda di asilo. In tal caso il richiedente era invitato a fare un colloquio con il personale d'ambasciata durante il quale gli venivano spiegati i motivi del rifiuto. Questa prassi si basava sul principio costituzionale in virtù del quale gli individui hanno il diritto di essere ascoltati. Avverso tale decisione poteva essere presentato ricorso in tedesco, italiano o francese presso il Tribunale amministrativo federale entro 30 giorni dalla notifica del rigetto della domanda di asilo e la Commissione d'Appello svizzero adottava la decisione finale. In caso di esito positivo della procedura, il visto d'ingresso era emesso dalla FOM che rilasciava altresì un " lasciapassare" laddove il richiedente fosse sprovvisto di documento di viaggio.

I richiedenti asilo erano, di regola, tenuti a pagare le spese di viaggio. Tuttavia, su richiesta degli interessati, se sprovvisti di risorse finanziarie per affrontare tali spese, in particolare nei casi di ricongiungimento familiare con le persone aventi lo status di rifugiato in Svizzera, il FOM copriva anche le spese di viaggio. Tuttavia se le persone avevano forti legami di parentela in Svizzera, il FOM riteneva che queste persone non fossero sprovviste di denaro sufficiente per coprire tali spese.

Quali erano gli attori coinvolti nella PEP?

- Le rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero che ricevevano i richiedenti asilo, li intervistavano e trasmettevano il fascicolo all'Ufficio Federale per la Migrazione. Se l'istanza veniva accolta, il personale diplomatico rilasciava un visto d'ingresso al richiedente asilo.

- L'Ufficio Federale per la Migrazione: riceveva il fascicolo e il protocollo del personale dell'ambasciata, e decideva in merito alla richiesta di asilo;

- l'OIM facilitava i trasferimenti in Svizzera una volta ottenuta l'autorizzazione all'ingresso in territorio svizzero.

- gli Uffici di assistenza legale in Svizzera assistevano i richiedenti nella presentazione delle domande di asilo e dei ricorsi contro le decisioni di rigetto delle istanze, in gran parte su richiesta di parenti già residenti in Svizzera

Statistiche¹⁰⁷

Anno	Richieste presentate all'estero	Autorizzazioni d'ingresso	Casi pendenti alla fine dell'anno
2000	665	No dati	No dati
2007	2.631	218	No dati
2008	2.676	136	1.832
2009	3.820	233	2.275
2010	3.963	185	6.235
2011	6.312	653	6.496

Fonte: Ufficio Federale per la Migrazione

Abrogazione della procedura di ingresso protetto

Come precedentemente indicato, il governo svizzero ha proposto nel 2009 un pacchetto di proposte di riforma per modificare la legislazione in materia di stranieri e di asilo, in particolare per l'abolizione della procedura di ingresso protetto e l'introduzione di un nuovo visto per motivi umanitari. Secondo il governo, in particolare l'Ufficio Federale per la Migrazione e il Dipartimento degli Esteri, il fatto che la Svizzera fosse l'unico Stato europeo che prevedeva una procedura di asilo dall'estero aveva causato un notevole carico di lavoro per gli uffici competenti e una sostanziale riduzione della loro produttività. Pertanto le autorità non erano più in grado di gestire un elevato numero di domande di asilo, né riuscivano a trattare adeguatamente i casi che presentavano un'effettiva necessità di protezione.

Essendo la Svizzera uno degli Stati di destinazione più importanti per i richiedenti asilo che arrivano spontaneamente in Europa, il Consiglio federale ha quindi proposto di abolire la procedura di ingresso protetto che obbligava le autorità a esaminare anche quelle domande di asilo che a prima vista non sarebbero state accolte, con un notevole dispendio di risorse per il FOM. Il Consiglio federale ha proposto, quindi, di introdurre un meccanismo che autorizzasse il rilascio di un visto umanitario¹⁰⁸ da emettere in favore di persone sottoposte a gravi e dirette minacce di persecuzione. In realtà questa proposta ha portato alla sostituzione della procedura di ingresso protetto con quella per il rilascio di visti con validità territoriale limitata per motivi umanitari in modo da ridurre significativamente il carico amministrativo che la PEP comportava.

Nel corso del dibattito parlamentare, iniziato nel dicembre 2011, le autorità avevano sottolineato che la legislazione svizzera sull'asilo offriva già la possibilità di accogliere gruppi di rifugiati nell'ambito del programma di reinsediamento. Attraverso questo

107 Disponibili su: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf>.

108 Articolo 2 cpv. 4 della direttiva concernente l'ingresso e i Visti, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung. VEV. SR 142.204.

meccanismo, la Svizzera avrebbe comunque continuato a preservare la sua reputazione di paese attento alle esigenze umanitarie.

L'allora Ministro della Giustizia in carica, aveva sostenuto che la PEP era vantaggiosa sia per le persone vulnerabili che potevano accedere alla protezione nella fase iniziale della procedura, sia per la Svizzera stessa, dato che le domande di asilo erano esaminate nella regione di origine dei richiedenti, prima ancora che questi fossero autorizzati a viaggiare e a fare ingresso nel territorio svizzero. Tuttavia, lo stesso Ministro aveva sottolineato che il Consiglio federale aveva seri dubbi circa l'efficacia della PEP, visto che sulle migliaia di domande di asilo da esaminare, venivano utilizzate ingenti risorse sebbene alla fine solo poche persone avrebbero poi effettivamente ottenuto il visto d'ingresso. Secondo il Ministro, aveva più senso l'utilizzo del reinsediamento per accogliere i rifugiati piuttosto che le PEP, in quanto questo meccanismo di protezione poteva offrire una vera alternativa per i rifugiati più vulnerabili i quali potevano arrivare direttamente in Svizzera e integrarsi.

Lo stesso Ministro, in occasione dell'incontro con il Ministro dell'immigrazione del Kenya, colpito da un flusso massiccio di rifugiati, ricordava che 1.500 persone al giorno erano indirizzate nei campi profughi che ne ospitavano circa 500.000. Il reinsediamento è quindi da considerarsi un valido strumento per proteggere i rifugiati, mentre il rilascio di un visto di protezione per i singoli casi poteva essere considerato un valido dispositivo in sostituzione della procedura di ingresso protetto.

Il partito socialista, così come i verdi e il partito popolare svizzero hanno votato contro le proposte di riforma di cui sopra con argomentazioni divergenti: i rappresentanti del partito popolare svizzero e i liberali consideravano positivamente la procedura di ingresso protetto, poiché in realtà numeri modesti di richiedenti asilo erano ammessi in Svizzera a seguito del processo di esame delle domande di asilo, espletato nella regione di origine dei richiedenti che con ogni probabilità sarebbero rimasti lì.

Un altro rappresentante del partito socialista aveva sottolineato i vantaggi della PEP, in quanto sistema in grado di offrire un ingresso legale e protetto ai richiedenti asilo più vulnerabili e meno idonei alla "mobilità", come ad esempio le donne, i bambini e gli anziani. D'altra parte, la Svizzera poteva risparmiare risorse finanziarie attraverso il meccanismo di selezione esistente, comportando una riduzione del numero di arrivi spontanei nel territorio svizzero. Inoltre, il sistema svizzero poteva rappresentare un modello da imitare per gli altri Stati e lo strumento per dimostrare solidarietà alle regioni delle aree in conflitto che ospitano ingenti numeri di rifugiati. Di fatto, il visto d'ingresso per motivi umanitari proposto non può essere in alcun modo considerato come equivalente della PEP, vista la sua natura eccezionale. Pertanto l'abolizione della PEP comporterà necessariamente prassi ancora più restrittive.

Attivista curda ammessa in Svizzera attraverso la PEP in Ankara

Sono curda di nazionalità turca. Sono un'attivista politica e ho combattuto per la libertà del popolo curdo. Per tali motivi subivo forti pressioni dalle autorità del mio paese. Dopo la morte di mio marito, i suoi familiari volevano che io sposassi suo fratello in modo da salvaguardare l'onore della famiglia. Poiché avevo già seri problemi con le autorità ero nell'impossibilità di rivolgermi a queste ultime per ottenere protezione dalla famiglia di mio marito. Inoltre, i miei familiari non volevano più proteggermi a causa del mio rifiuto di sposare mio cognato.

La procedura di ingresso protetto rappresentava per me l'unica possibilità per poter lasciare legalmente la Turchia. Partire illegalmente è molto rischioso per le donne nella mia condizione.

Inoltre, una persona potrebbe essere separata dal gruppo con cui ha viaggiato e potrebbe accadere di tutto durante la fuga. Ci si potrebbe ammalare o essere uccisi, essere sottoposti a qualsiasi tipo di abuso o essere costrette alla prostituzione. Una donna sola è molto vulnerabile e incapace di difendersi in tali situazioni.

Senza l'ottenimento del visto d'ingresso in Svizzera a seguito della procedura di asilo presso l'ambasciata sarei stata costretta a rivolgermi a dei trafficanti e per fare ciò ci vogliono tanti soldi. Sarei stata totalmente nelle mani di questi individui che mi avrebbero fatto fare un viaggio estremamente pericoloso.

Vorrei anche aggiungere che in Turchia la polizia effettua controlli sistematici davanti alle ambasciate. Se ti rivolgi all'ambasciata svizzera per chiedere asilo o per essere intervistato potrebbe essere molto pericoloso. Tuttavia, tale rischio è di gran lunga inferiore a quelli che si corrono durante i viaggi che si intraprendono per lasciare illegalmente la Turchia per la Svizzera.

Caso riportato dall' Ufficio di assistenza legale per l'asilo a Berna, Svizzera.

III. 6.2 Il controverso dibattito sulle PEP: i pro e i contro

Sebbene le procedure di ingresso protetto siano state abolite, l'ECRE e le altre ONG europee e nazionali sono convinte che tali procedure possano essere ripristinate come strumento complementare di accesso al territorio dell'UE.

Il Consiglio Italiano per i Rifugiati, in collaborazione con l'ECRE e altre ONG europee, in un rapporto pubblicato nel 2012, finanziato dalla Commissione europea "Exploring avenues for protected entry in Europe" (Esplorando vie di ingresso protetto in Europa), oltre ad aver esaminato le diverse procedure di ingresso protetto sopra descritte ha altresì

effettuato un'analisi delle stesse, indicandone i loro pro e contro. E' indubbio che la maggior parte degli Stati membri ha abolito le PEP a causa degli oneri amministrativi aggiuntivi che ricadevano soprattutto sulle rappresentanze diplomatiche e la necessità di impiegare maggiori risorse per un più efficace ed effettivo funzionamento di tali sistemi.

Tuttavia, tali problematiche potrebbero essere risolte solo grazie ad una reale volontà politica da parte dei singoli Stati membri, che dovrebbero operare insieme secondo uno spirito di condivisione degli oneri e delle responsabilità, e un quadro normativo ben definito. Gli Stati, avrebbero l'opportunità di mettere insieme le risorse non solo economiche ma anche in termini di capacità amministrative, attraverso ad esempio la cooperazione locale Schengen tra le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri presenti nei paesi terzi o presso le delegazioni UE.

POSIZIONI SULLE PROCEDURE DI INGRESSO PROTETTO

Nel corso della Conferenza europea "*Exploring Avenues for Protected entry in Europe*" tenutasi a Bruxelles il 19 settembre 2011, si era già discusso sulla **base giuridica delle procedure di ingresso protetto** sia nel diritto internazionale che nella legislazione dell'UE e sui pro e contro delle PEP. Da allora, questo tema è stato oggetto di dibattiti e presto sarà finanziato uno studio di fattibilità finanziato dai fondi FAMI.

Questa Conferenza è stata organizzata nell'ambito del progetto "ET – Entering the Territory"¹⁰⁹, conclusosi nel 2012, allo scopo di esplorare e promuovere canali di accesso protetto. Il progetto aveva come obiettivo quello di promuovere il dibattito su tali temi sia a livello istituzionale che della società civile, e di raccogliere le opinioni, di seguito riportate, di politici, di rappresentanti delle istituzioni e delle organizzazioni che operano nel settore dell'asilo e della immigrazione in 8 Stati: Austria, Cipro, Danimarca, Grecia, Italia, Malta, Olanda, Spagna e Svizzera.

E' generalmente ammesso che le PEP, in determinate circostanze, possono far scattare gli obblighi degli Stati a rispettare il diritto dei rifugiati e i diritti umani fondamentali. In particolare, alcuni sostengono che quando una persona a rischio si rivolge alla rappresentanza diplomatica di uno Stato membro e deposita una richiesta di protezione internazionale, a questo paese potrebbe essere richiesto di accogliere tale istanza, laddove il rigetto della stessa equivarrebbe a violare i diritti umani fondamentali. Questa conclusione scaturisce dagli obblighi positivi degli Stati facenti parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), o della Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC), o di entrambe, onde evitare il rischio di tortura o di altre forme di maltrattamento¹¹⁰.

109 Project E.T., *Entering the territory Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012.

110 In particolare, si fa qui riferimento agli articoli 1 e 3 della CEDU e gli articoli 22.1 e 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo (20 novembre 1989).

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Secondo la ormai consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, le attività condotte da agenti diplomatici possono essere considerate come un esercizio di giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della CEDU, innescando quindi gli obblighi volti a garantire diritti quali il divieto di tortura e di altre forme di maltrattamento previsto dall'articolo 3 della CEDU.

Per quanto riguarda l'**introduzione delle procedure di ingresso protetto**, sono state registrate reazioni alquanto divergenti. Se in linea di principio si registra un ampio consenso riguardo all'idea di aiutare i rifugiati a raggiungere l'Europa legalmente in modo da non costringerli a rivolgersi ai trafficanti, vi sono coloro che, tuttavia, mostrano esitazioni e reticenze in relazione agli aspetti pratici e giuridici di tale strumento.

Le ONG, in particolare, sono favorevoli all'introduzione di queste procedure, purché queste non incidano negativamente sugli arrivi spontanei dei richiedenti asilo e della possibilità di entrare nel territorio dell'UE ed essere ammessi alle procedure di asilo. Coloro che sono in favore delle PEP hanno messo in dubbio la volontà politica degli Stati di introdurre tale strumento di protezione: se lo avessero realmente voluto lo avrebbero già fatto inserendo tali procedure all'interno della "Direttiva Procedure". Da parte dei Governi, inoltre, sono state espresse preoccupazioni in merito al fattore di attrazione che le PEP potrebbero innescare, facendo aumentare il numero delle domande di asilo e sovraccaricando il personale delle rappresentanze diplomatiche. Tutto ciò comporterebbe un rallentamento dell'intero sistema con la possibile conseguenza che i casi di persone con reali esigenze di protezione non verrebbero adeguatamente trattati. Vi sono state, tuttavia, proposte volte ad evitare l'effetto di attrazione attraverso l'istituzione di procedure di ingresso protetto *ad hoc*, che possono essere attivate quando vi siano specifiche necessità.

Altri interlocutori hanno espresso preoccupazioni in relazione alla correttezza procedurale delle PEP e al fatto che il mancato accesso alle stesse potrebbe essere utilizzato contro il richiedente che, dopo essere entrato nel territorio dello Stato, potrebbe vedersi negato l'accesso alla procedura di asilo ordinaria o rigettata la domanda di protezione.

III. 6.3 Le PEP e i criteri di ammissibilità

Vi è ampio consenso sull'idea che le **PEP dovrebbero essere applicate sia ai rifugiati sotto Convenzione che ai beneficiari della protezione sussidiaria**, in linea con le direttive comunitarie in materia di asilo, in particolare con la Direttiva Qualifiche che ha accomunato i suddetti status¹¹¹.

Alcuni sono dell'avviso che le PEP potrebbero essere applicate anche ai beneficiari di altre forme di protezione, come quella umanitaria, altri sostengono che dovrebbero es-

111 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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.

sere estese anche ai rifugiati ambientali e alle vittime di tratta. Altri credono, invece, che ampliare l'ambito di protezione implicherebbe inevitabilmente l'accesso ad un maggior numero di persone, contrariamente agli obiettivi fissati dalla politica d'immigrazione dell'Unione europea.

Si registra un ampio consenso sul fatto che *in primis* dovrebbero essere applicati i criteri di sicurezza e di protezione. In seconda battuta possono essere verificate le altre condizioni, in particolare quelle relative alla vulnerabilità delle persone (vittime di tortura, minori, ecc), e ai legami familiari. A tale proposito, si è anche sottolineato che le norme esistenti relative al ricongiungimento familiare dovrebbero essere applicate in modo più generoso e flessibile. Pertanto, i legami familiari dovrebbero essere presi in considerazione nell'ambito delle PEP solo quando i familiari non sono in grado di soddisfare i criteri del ricongiungimento familiare.

Molti hanno espresso il timore che, nella prassi, i legami familiari potrebbero prevalere sui criteri di protezione immediata: in tal caso le domande di asilo da parte di richiedenti non aventi legami familiari rischierebbero di non essere prese in nessuna considerazione.

Preoccupazioni sono state espresse in relazione al rischio che i requisiti linguistici e/o i legami relativi ad un determinato paese come criteri di ammissibilità potrebbero comportare maggiori oneri per alcuni Stati rispetto ad altri. Preoccupazioni sono state altresì sollevate relativamente al criterio della potenziale integrazione, in quanto questo potrebbe mettere in ombra il criterio di protezione e contribuire alla "fuga di cervelli".

Vi è ampio consenso sul fatto **che i richiedenti devono essere in grado di presentare le loro domande di protezione sia nei loro paesi di origine che negli Stati terzi**. Secondo alcuni, le PEP dovrebbero essere inizialmente istituite in quelle regioni in cui vi è urgente necessità di garantire una risposta umanitaria e da dove la maggior parte dei richiedenti asilo fugge per raggiungere l'Europa.

In una fase successiva le PEP potrebbero essere introdotte nei paesi terzi e in quelli di origine sulla base delle esperienze acquisite.

E' stato altresì evidenziato il rischio legato alla possibilità di presentare una domanda di asilo nel paese d'origine, dove le ambasciate sono a rischio di essere controllate dai servizi segreti: sarebbe difficile, se non impossibile, per i richiedenti asilo e i loro familiari entrare ed uscire dagli uffici consolari competenti, senza rischiare ripercussioni negative. In questo caso anche il personale diplomatico potrebbe essere sottoposto al rischio di essere ricattato e minacciato.

III.6.4 Il processo decisionale

Vi è un ampio consenso sulla necessità che ogni decisione debba essere presa dalle autorità centrali competenti per l'esame delle domande di asilo presentate nel territorio degli Stati membri. **Il personale delle ambasciate e dei consolati dovrebbero svolgere un ruolo di intermediazione** tra i richiedenti protezione e le autorità competenti in materia di asilo. Vi è chi ritiene che il ruolo delle ambasciate dovrebbe essere rafforzato, ad esempio, riconoscendo loro compiti decisionali sulle domande di asilo in prima istanza.

Indipendentemente dal tipo di coinvolgimento dei consolati e delle ambasciate vi è un generale consenso sulla necessità di destinare adeguate risorse finanziarie e umane, e di formare adeguatamente il personale consolare. A tale riguardo è stato proposto che, come già avviene per il regime dei visti, alcune attività collegate ai meccanismi di protezione applicati all'estero potrebbero essere affidate ad organismi specializzati in materia di asilo, in particolare all'Unhcr e ad organizzazioni indipendenti internazionali e nazionali. Tuttavia, preoccupazioni sono state sollevate riguardo al pericolo che gli intermediari sarebbero più esposti al rischio di corruzione. Inoltre, la sicurezza potrebbe non essere garantita, perché gli edifici delle citate organizzazioni non godono dell'inviolabilità diplomatica come previsto per le ambasciate. La fattibilità di procedure d'ingresso protetto online dovrebbe essere altresì esplorata.

III.6.5 I diritti dei richiedenti asilo durante le procedure di ingresso protetto

È ritenuto fondamentale stabilire un quadro giuridico chiaro che preveda garanzie legali e procedurali delle PEP, diritti dei richiedenti asilo, nonché un trasparente e indipendente sistema di monitoraggio.

Le garanzie procedurali in favore dei richiedenti asilo dovrebbero essere il più possibile simili a quelle previste per le procedure di asilo applicate nel territorio nazionale.

Di seguito sono indicate le principali garanzie procedurali:

- **Diritto all'informazione chiara e accessibile** sulle PEP che deve essere garantito nelle più ampie modalità possibili allo scopo di fornire a tutti i richiedenti asilo l'effettiva opportunità di beneficiare di queste forme complementari di protezione.
- Per garantire a tutti l'accesso alle PEP, soprattutto laddove vi fossero problemi di sicurezza, dovrebbe essere esplorata la possibilità per i richiedenti asilo di **presentare le loro richieste per posta o per e-mail ed effettuare interviste per telefono e via Skype**.
- **La tempistica** entro la quale devono essere prese le decisioni sulle richieste di asilo nell'ambito delle PEP dovrebbe essere ragionevole.
- **L'orientamento e l'assistenza legale** dovrebbero essere assicurati al fine di consentire a tutti i richiedenti di presentare le domande di asilo che dovrebbero essere esaminate da personale diplomatico e consolare adeguatamente formato o da organizzazioni internazionali e ONG specializzate.
- **Servizi di traduzione/interpretariato qualificati** dovrebbero essere disponibili oppure, ove ciò non fosse possibile, prevedere di attuare la procedura nella lingua del richiedente.
- **Il potenziale coinvolgimento di attori non statali nella procedura PEP** in particolare di organizzazioni internazionali e non governative che potrebbero svolgere un ruolo chiave nella fase relativa alla pre-selezione, alle interviste dei richiedenti asilo, all'assistenza legale e di altro tipo, nonché al monitoraggio del buon funzionamento delle PEP.
- **Diritto effettivo al ricorso**. I richiedenti asilo dovrebbero avere la possibilità di pre-

sentare un ricorso contro la decisione presa sulle loro domande.

- **L'assistenza finanziaria/logistica** per coloro che ricevono una risposta positiva riguardo alle loro domande di asilo dovrebbe essere messa a disposizione attraverso risorse finanziarie sufficienti. In caso ne fossero sprovvisti, i richiedenti dovrebbero ottenere documenti di identità e/o di viaggio per poter raggiungere l'Europa.

III.6.6 Base giuridica delle PEP

E' stato proposto che, in una prima fase, potrebbero essere emanate delle Linee Guida comuni a livello UE per favorire l'armonizzazione dei meccanismi nazionali delle procedure di ingresso protetto già sperimentate in alcuni Stati europei.

La cooperazione pratica tra le rappresentanze degli Stati membri potrebbe essere promossa attraverso le Istruzioni consolari comuni.

Riguardo all'adozione di un dispositivo UE vincolante per gli Stati membri vi sono divergenze sul tipo di strumento da adottare, se un regolamento o una direttiva, anche se la scelta per quest'ultima potrebbe lasciare troppo margine di discrezionalità agli Stati e sviluppare pratiche eterogenee.

III.6.7 I pro e i contro sull'introduzione delle PEP: le prospettive degli Stati e dei richiedenti asilo

Prospettiva degli Stati

I PRO:

► Gli Stati potrebbero organizzare arrivi di ingresso gestito e ordinato attraverso programmi di assistenza e di integrazione *ad hoc* al fine di prevenire situazioni di emergenza ed avere un maggior controllo sulle procedure. Si ridurrebbero, altresì, gli sforzi e le risorse utilizzate per le attività di controllo delle frontiere ed il numero dei migranti che arrivano irregolarmente nell'UE; se i richiedenti asilo arrivano irregolarmente in un paese e chiedono protezione, essi potrebbero essere ammessi alle procedure di asilo accelerate nel caso in cui le loro domande di protezione vengano rigettate nell'ambito delle PEP.

► L'istituzione delle PEP potrebbe scoraggiare l'attività di traffico dei migranti e la tratta e contribuire alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

► Le PEP faciliterebbero il processo di raccolta e di verifica delle informazioni sui paesi di origine (COI) e sull'identità dei richiedenti, soprattutto se provenienti da fonti attendibili; oltre ad una migliore conoscenza delle COI, verrebbe istituito altresì un sistema di allerta precoce ed efficace.

► I costi per il funzionamento delle PEP potrebbero essere inferiori rispetto a quelli

III. CANALI COMPLEMENTARI DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

per le procedure ordinarie di asilo attuate nel territorio degli Stati, soprattutto nel caso in cui queste siano realizzate in base ad accordi multilaterali, che implicano una ripartizione delle responsabilità e degli oneri relativi ai costi.

► I Meccanismi di protezione da applicarsi all'estero insieme alle procedure di foto-segnalamento consentirebbero agli Stati di "filtrare" i richiedenti (ad esempio persone considerate come una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico) prima del loro ingresso sul proprio territorio. Ciò consentirebbe di evitare il rimpatrio forzato dei richiedenti asilo le cui domande siano rigettate e dei migranti *tout court*, riducendo i costi di tali operazioni. Inoltre le PEP potrebbero contribuire a ridurre il numero di persone colpite da decreti di espulsione, spesso ineseguiti, e dei migranti che rimangono in situazione irregolare sui territori degli Stati.

► L'UE avrebbe un forte interesse a sviluppare le PEP per rafforzare la sicurezza dei propri cittadini e di coloro che attraversano le sue frontiere.

► Il numero dei cosiddetti "casi Dublino" verrebbe ridotto, poiché i richiedenti già dall'estero potrebbero scegliere il paese al quale chiedere asilo, ciò ridurrebbe notevolmente i successivi movimenti secondari.

► Nel caso in cui il sistema delle PEP causasse la presentazione di un numero particolarmente elevato di richieste di asilo nei singoli Stati membri, potrebbero essere attuati i meccanismi di ricollocamento e di trasferimento da uno Stato membro ad un altro in ossequio al principio di reciproca condivisione delle responsabilità.

I CONTRO:

► Gli Stati non sono in grado di prevedere il carico di lavoro per il personale addetto, non essendo il sistema PEP basato su quote ben definite. Pertanto, gli Stati potrebbero trovarsi a fare i conti con costi elevati imprevisti. Le maggiori opportunità di entrare legalmente nell'Unione europea porterebbero ad un più ampio uso dei meccanismi di asilo, anziché degli strumenti utilizzati in materia di migrazione.

► Gli Stati temono una distribuzione iniqua delle richieste di asilo tra loro; la posizione geografica potrebbe essere considerata una condizione sfavorevole in caso non vi fosse un'equa distribuzione dei rifugiati e dei conseguenti oneri.

► Le rappresentanze diplomatiche potrebbero essere sovraccaricate di lavoro e mancare delle necessarie capacità e risorse.

► Le PEP richiedono il coinvolgimento di funzionari statali altamente qualificati, in grado di intervistare correttamente i richiedenti e di prendere decisioni sulle domande

di asilo in prima istanza, in quanto la maggior parte del personale diplomatico non ha le specifiche competenze nel determinare se una persona abbia il diritto alla protezione oppure no.

► Sarebbe molto costoso l'utilizzo di interpreti e mediatori culturali durante tutta la procedura. I costi, tuttavia, potrebbero essere ridotti, nel caso in cui gli interpreti siano reclutati localmente poiché il loro salario sarebbe inferiore rispetto a quello garantito nel paese membro.

► Si dovrebbe ulteriormente discutere su che tipo di sostentamento debba essere garantito ai richiedenti e da quale paese.

► Gli Stati terzi potrebbero non essere in grado di organizzare strutture di accoglienza in loco.

► Il presunto fattore di attrazione delle PEP avrebbe un enorme impatto sugli Stati terzi presso i quali sono presenti le rappresentanze diplomatiche. L'accoglienza di una notevole quantità di richiedenti asilo comporterebbe costi estremamente elevati e sarebbe logisticamente difficoltosa da gestire, rischiando di provocare tensioni sociali e conflittualità tra la popolazione locale e gli stranieri.

► Le PEP sollevano il problema relativo alla responsabilità del rimpatrio dal paese terzo a quello di origine e alla titolarità giuridica di questo per tutte quelle persone che ricevono un diniego avverso la propria richiesta di asilo.

► Se le PEP venissero adottate dagli Stati membri dell'Unione europea, i paesi terzi potrebbero eventualmente evitare di sforzarsi per migliorare i loro sistemi di asilo e il livello di protezione dei rifugiati.

Per i paesi terzi firmatari della Convenzione di Ginevra del 1951 si pone la questione del perché i richiedenti non chiedano asilo in questi Stati piuttosto che in Europa, attraverso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri.

► Gli Stati potrebbero non avere il consenso dell'opinione pubblica contraria all'adozione di meccanismi che facilitino l'accesso dei migranti in un paese europeo. Questo è un fattore che potrebbe scoraggiare i partiti politici ad impegnarsi per l'adozione di tali schemi.

Le prospettive dei richiedenti protezione

I PRO:

► I richiedenti asilo possono beneficiare della protezione sin dalla fase iniziale della PEP.

► I richiedenti protezione, in particolare i più vulnerabili, non sarebbero più costretti ad intraprendere viaggi pericolosi e a rivolgersi a trafficanti; non sarebbero nemmeno costretti a spendere ingenti somme di denaro, indebitando le loro famiglie, clan e comunità.

► I richiedenti sprovvisti di risorse economiche potrebbero avere la possibilità di chiedere asilo direttamente nel loro paese di origine o negli Stati terzi, senza doversi spostare da un paese all'altro.

► I richiedenti asilo avrebbero l'opportunità di scegliere lo Stato in cui potrebbero avere maggiori possibilità di protezione e integrazione, anche in considerazione dei legami familiari, dell'esistenza di diaspora, o della conoscenza di una lingua comune, fattori questi che contribuiscono notevolmente al successo di una "nuova vita" in esilio.

► I richiedenti asilo avrebbero una maggiore e adeguata conoscenza della procedura di asilo e del paese di destinazione prima del loro trasferimento; ciò favorirebbe una effettiva integrazione di queste persone.

► Le PEP potrebbero ridurre il rischio di *refoulement*.

► I richiedenti asilo si troverebbero probabilmente in una migliore condizione psicologica per viaggiare e integrarsi negli Stati europei, qualora venisse loro riconosciuto il diritto di accedervi e soggiornarvi legalmente.

► I richiedenti protezione non verrebbero più sottoposti alla detenzione al loro arrivo nel paese di destinazione. I richiedenti asilo in possesso dei documenti identificativi avrebbero più opportunità di ottenere protezione, in quanto in alcuni paesi la mancanza di tali documenti riduce la credibilità di protezione (ad esempio la legislazione olandese enfatizza l'importanza di essere in possesso di tali documenti).

► I richiedenti sarebbero propensi ad utilizzare le PEP a condizione che le procedure siano uniformi, accessibili, semplici e brevi, onde evitare di essere discriminati o esclusi dalla protezione ed essere esposti a situazioni pericolose.

► I richiedenti asilo avrebbero la possibilità di ricongiungersi con i loro familiari, evitando le lungaggini amministrative della procedura di ricongiungimento che, a causa di criteri troppo restrittivi, causa spesso spostamenti irregolari.

► L'ingresso in modo legale dei richiedenti asilo potrebbe migliorare la solidarietà nei loro confronti da parte dell'opinione pubblica.

I CONTRO:

► Le PEP potrebbero causare controlli di frontiera più severi nei paesi di transito e negli Stati UE.

► Il sovraccarico di lavoro per il personale addetto potrebbe avere un impatto negativo sulle garanzie relative all'esame individuale che deve essere condotto in base ad elevati standard di qualità.

► Le PEP potrebbero introdurre diverse garanzie procedurali e/o un differente trattamento dei richiedenti asilo, soprattutto in relazione a quanto previsto dalle procedure di asilo che si applicano nel territorio degli Stati; il richiedente asilo avrebbe accesso all'assistenza legale gratuita, ai servizi di interpretariato e di traduzione ed il diritto effettivo a presentare un ricorso avverso la decisione negativa presa dal personale d'ambasciata.

► I richiedenti asilo potrebbero non poter beneficiare di assistenza legale durante la fase amministrativa della procedura di asilo ed in quella di appello.

► Le PEP potrebbero non funzionare correttamente a causa della mancanza di un sistema di monitoraggio indipendente.

► Le domande d'asilo respinte nell'ambito delle PEP potrebbero portare a giustificare la non ammissione di queste persone alla procedura ordinaria nel territorio dello Stato o a considerare non genuina la richiesta.

► L'accesso alle PEP potrebbe essere limitato dall'assenza di sedi diplomatiche in alcuni paesi, o dalla chiusura delle ambasciate nei casi di guerra civile.

► Le PEP potrebbero essere esposte a fenomeni di corruzione del personale locale delle ambasciate; una persona realmente perseguitata potrebbe correre seri rischi nei casi in cui gli interpreti o il personale locale addetto alla sicurezza delle ambasciate venga assoldato come informatore dalle autorità persecutrici.

IV. IL DIBATTITO POLITICO EUROPEO SULL'ACCESSO ALLA PROTEZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

L'attuale sistema europeo comune di asilo rappresenta indubbiamente un sistema di protezione regionale avanzato, ma tuttora inadeguato per far fronte alle nuove sfide migratorie e ai numerosi conflitti che imperversano in molte parti del globo, in particolare in Siria, dove è in atto la più grave crisi umanitaria dalla seconda guerra mondiale.

Il CEAS stabilisce norme che si applicano alle persone che riescono a raggiungere il territorio europeo, ma non prevede la possibilità di fare richiesta di asilo dall'estero, dai paesi terzi. Tuttavia, come ampiamente illustrato nel capitolo III, esistono meccanismi che possono essere attivati sulla base di scelte politiche e discrezionali dei singoli Stati e/o in virtù di legislazioni nazionali ed europee come ad esempio il reinsediamento ed il rilascio di un visto a validità territoriale limitata (VTL) per motivi umanitari. La creazione di canali d'ingresso protetto è una questione che è stata troppo spesso e per troppo tempo discussa in termini generici a livello politico, senza mai addivenire a soluzioni condivise per affrontare seriamente il fenomeno migratorio ed, in particolare, l'accesso alla protezione nell'Unione europea.

Come già precedentemente illustrato, dalla metà del 2015 si è registrato un notevole incremento di arrivi di richiedenti asilo e migranti via mare e via terra nell'UE e ciò ha provocato dibattiti politici piuttosto accesi e, soprattutto, spaccature tra gli Stati membri riguardo alle riforme da adottare in materia di migrazione e asilo.

I due naufragi verificatisi ad aprile 2015 vicino le coste libiche, che hanno provocato la morte di circa 1.100 persone, e le immagini dei sopravvissuti che invocavano aiuto e dei corpi galleggianti come quello del ragazzino tra i 10 e 15 anni immerso, a faccia in giù, in una chiazza di nafta tra gli altri cadaveri, hanno suscitato profonda indignazione da parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni nazionali ed europee. Questa ennesima tragedia ha rievocato amaramente quella del mese di ottobre 2013 a Lampedusa, quando 368 persone persero la vita nel Mediterraneo. Dopo una prima reazione emotiva e solenne da parte dei leader europei che avevano dichiarato che simili tragedie non sarebbero mai più dovute accadere, si è registrato, invece, il ritorno al consueto immobilismo.

Tuttavia occorre sottolineare che, subito dopo il naufragio del 19 aprile scorso, vi sono state numerose iniziative che hanno dato un grande impulso alla politica comune europea di asilo e d'immigrazione che ha portato all'adozione di misure di solidarietà tra gli Stati membri che, seppure di modesta entità, sono da considerarsi comunque importanti dal punto di vista politico. Parallelamente a questi sviluppi si è registrata, tuttavia, una preoccupante tendenza da parte di alcuni Stati dell'est Europa ad adottare misure restrittive e deterrenti volte a limitare aspramente l'ingresso ed il soggiorno nei propri territori dei richiedenti protezione e dei migranti attraverso la costruzione di muri e bar-

riere di filo spinato alle frontiere, attraverso la detenzione, l'uso di cannoni ad acqua o lacrimogeni persino nei confronti di famiglie con bambini piccolissimi, in violazione del diritto internazionale e comunitario in materia di asilo e dei diritti umani fondamentali. Forti tensioni politiche tra gli Stati hanno provocato, altresì, l'introduzione o la pianificazione dei controlli alle frontiere interne dell'UE da parte di Germania, Austria, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Olanda.

Queste decisioni unilaterali, oltre a confermare la mancanza di coesione e di solidarietà tra gli Stati membri e l'incapacità delle istituzioni e dei leader europei nel trovare soluzioni comuni e strategie efficaci per la gestione del fenomeno migratorio, stanno bloccando migliaia di richiedenti asilo e di migranti sia all'interno del territorio dell'Unione che alle sue frontiere esterne, provocando grandi disordini e tensioni sociali negli Stati membri.

IV. I IL DIBATTITO POLITICO A LIVELLO EUROPEO

La materia riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, negli ultimi 15 anni, è da considerarsi indubbiamente uno degli ambiti più dinamici della politica UE nel settore della migrazione e dell'asilo. L'incorporazione di questioni di giustizia e affari interni nell'Unione europea è stato un processo lungo e difficile, soprattutto per il trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'UE.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 sono stati adottati tre successivi programmi pluriennali¹¹² per individuare le linee guida e le priorità politiche, e per specificare i termini delle azioni da intraprendere entro un periodo di 5 anni.

Il Programma di Stoccolma del 2009 aveva sottolineato che la sfida principale sarebbe stata quella di assicurare il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone e, al contempo, di garantire la sicurezza del territorio europeo in un'ottica di rafforzamento reciproco. Pertanto, gli Stati membri, nell'adottare misure per combattere l'immigrazione clandestina, la criminalità transfrontaliera e mantenere un elevato livello di sicurezza, sono tenuti a garantire altresì il rispetto dei diritti fondamentali e del principio di non respingimento, soprattutto in occasione di flussi massicci di migranti e di richiedenti protezione internazionale.

Nel corso della **riunione del Consiglio europeo, tenutosi il 26-27 giugno 2014**, sono state definite le **"Linee guida strategiche"** per la programmazione legislativa e operativa dei successivi cinque anni nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, come sancito dal

112 Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999, *Programma di Tampere (1999-2004)*, Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, *Programma dell'Aja (2004-2009)* e il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, *Programma di Stoccolma (2010-2014) – Un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela dei cittadini*, adottato pochi giorni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Trattato di Lisbona¹¹³.

Purtroppo, queste Linee guida, pur confermando molte dichiarazioni che erano già state fatte sulle questioni relative alla migrazione, all'asilo e alla gestione delle frontiere, tacciono su iniziative politiche più ambiziose, senza fornire, infatti, alcuna indicazione su come l'UE dovrà affrontare le nuove sfide che si prospettano a causa del numero crescente di aree di conflitto in tutto il mondo.

Le Linee guida, infatti, pur sottolineando l'importanza di evitare la morte di migranti e di rifugiati, hanno ribadito un approccio orientato più alla sicurezza che alla protezione dei richiedenti asilo e dei migranti.

Durante la **riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015**, sulla scorta di una proposta della Commissione europea, gli Stati membri hanno sancito l'impegno di intervenire per il rafforzamento del sistema del salvataggio in mare, la lotta ai trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, la prevenzione dei flussi migratori illegali e il rafforzamento della solidarietà e delle responsabilità interne. In realtà, questo vertice straordinario è stato fortemente criticato perché si è di fatto limitato a cercare soluzioni contro l'immigrazione irregolare, piuttosto che affrontare le cause della migrazione alla radice concentrandosi sui diritti dei migranti e dei rifugiati. Ancora una volta la dimensione del controllo delle frontiere e dell'immigrazione irregolare ha prevalso su quella umanitaria. Tra i **"10 punti del Piano d'Azione" adottati dal Consiglio** rileva il rafforzamento delle operazioni "Triton" e "Poseidon", coordinate dall'Agenzia Frontex con l'aumento delle risorse e dell'area di intervento nel Mediterraneo. E' stato altresì previsto uno sforzo sistematico per catturare e distruggere le imbarcazioni prima che queste siano utilizzate dai trafficanti. Queste operazioni, se svolte nelle acque territoriali o nei territori di paesi terzi come la Libia, richiedono il consenso del rispettivo governo oppure l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. A seguito di una serie di consultazioni tra l'alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera, Federica Mogherini, e i vertici dell'ONU, tra cui lo stesso Segretario generale ONU, Ban Ki-Moon, e il rappresentante speciale ONU per la Libia, Bernardino Leon, sembra vi siano scarse possibilità che si raggiunga un accordo. Le previste azioni militari sono state molto criticate dalle organizzazioni umanitarie perché è complesso identificare gli obiettivi e perché i trafficanti potrebbero sfruttare gli stessi migranti come scudi umani.

Inoltre, sono stati effettuati timidi richiami al ricollocamento e al reinsediamento dei rifugiati: per quest'ultimo è stato previsto un progetto pilota da realizzarsi su base volontaria. Non si è fatto, tuttavia, alcun accenno al rilascio dei visti umanitari né a procedure di ingresso protetto in Europa.

A seguito del suddetto Consiglio europeo, il **29 aprile 2015**, il **Parlamento europeo**

113 Articolo 68 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU): *"Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"*.

(PE) ha adottato una Risoluzione¹¹⁴ allo scopo di proporre una serie di misure urgenti, non reputando quelle del Consiglio del tutto adeguate a rispondere efficacemente all'attuale e sempre più complesso fenomeno migratorio. Il PE ha richiesto in particolare che sia chiarito dall'UE e dagli Stati membri il mandato dell'operazione "Triton" in modo da assicurare, non solo le attività di sorveglianza marittima, ma anche quelle volte alla ricerca e soccorso in mare, il tutto espandendo l'area operativa oltre le 30 miglia dalle coste italiane. Il Parlamento ha richiesto una solida e permanente operazione umanitaria di salvataggio in mare da parte dell'UE, come quella di "Mare Nostrum". Quest'ultima era operativa anche in alto mare e ciò ha consentito di trarre in salvo ben 150.000 persone dall'ottobre 2013 alla fine del 2014, tra il plauso delle organizzazioni umanitarie di tutto il mondo, ma ricevendo anche parecchie critiche da alcuni Stati membri che hanno accusato l'Italia di favorire in tal modo l'incremento degli arrivi via mare nell'UE. All'operazione, cofinanziata dall'UE, tutti gli Stati membri dovrebbero contribuire finanziariamente e con propri equipaggiamenti. Il PE ha anche richiesto che le agenzie europee Frontex ed EASO dispongano di risorse sufficienti in termini di personale e di equipaggiamento per l'adempimento dei loro obblighi.

Il Parlamento ha deplorato l'assenza di un ampio meccanismo di solidarietà vincolante a livello europeo e ha chiesto, pertanto, alla Commissione europea di stabilire delle "quote vincolanti" per la distribuzione dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri in base alla popolazione e alle risorse economiche, in un vero spirito di solidarietà e di condivisione delle responsabilità.

Inoltre, il PE ha sollecitato gli Stati membri a fare un **più ampio uso dei visti umanitari** e di considerare seriamente l'applicazione della Direttiva sulla protezione temporanea del 2001 in favore dei profughi siriani oppure dell'articolo 78 (3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede l'attivazione di un meccanismo di solidarietà qualora uno o più Stati membri affrontino flussi migratori improvvisi di cittadini di paesi terzi.

Secondo il PE, gli Stati dovrebbero contribuire maggiormente agli attuali programmi di reinsediamento, facilitare il ricongiungimento familiare e altri meccanismi di ingresso protetto e rivedere le loro politiche di asilo, introducendo procedure di esame delle richieste di protezione dall'estero.

La Commissione europea, il 13 maggio scorso, ha presentato una nuova e strategica Agenda europea sulla migrazione e sul diritto di asilo¹¹⁵ che sancisce un approccio globale

114 Risoluzione 2015/2660 (RSP) del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo.

115 Commissione europea, COM (2015) 240 def., *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea sulla migrazione*. Disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

IV. IL DIBATTITO POLITICO EUROPEO SULL'ACCESSO ALLA PROTEZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

per migliorare la gestione del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti, proponendo alcune immediate e concrete misure per la gestione delle migliaia di rifugiati e di migranti che arrivano in Europa attraverso il Mediterraneo, ed altre da attuarsi a medio e lungo termine.

La Commissione ha ricevuto il plauso delle organizzazioni della società civile italiane ed europee, in quanto, grazie al suo potere di iniziativa, ha avanzato delle proposte volte non solo alla lotta contro l'immigrazione irregolare e i trafficanti, ma ha altresì previsto misure dirette sia ad affrontare alla radice le cause della migrazione sia a garantire la protezione dei rifugiati. Queste misure, seppure non sufficienti, rappresentano comunque una importante apertura in termini di gestione dei flussi migratori misti e di utilizzo di canali legali di ingresso protetto nei confronti di coloro che necessitano di protezione internazionale. Senza tali alternative, i rifugiati saranno costretti a servirsi di canali ancora più pericolosi e costosi.

Tra le proposte più importanti avanzate dalla Commissione sono da annoverarsi:

- **il rafforzamento del salvataggio in mare attraverso l'ampliamento della missione Frontex**, che non si limiterà solo alla sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE, ma dovrà effettuare anche la ricerca e salvataggio in mare, come fortemente richiesto dalle organizzazioni umanitarie, in linea con le disposizioni del Regolamento sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne degli Stati membri dell'UE¹¹⁶. La Commissione ha proposto di triplicare le risorse per l'attuazione delle operazioni congiunte "Triton" e "Poseidon" nel 2015 e 2016 con un ampliamento delle dotazioni militari e del loro raggio di azione.
- l'attivazione, per la prima volta, di un **meccanismo temporaneo di emergenza volto a trasferire i richiedenti asilo da uno Stato membro ad un altro al fine di assistere gli Stati membri sottoposti ad improvvise pressioni migratorie**, in applicazione dell'articolo 78 (3) del TFUE. Come previsto dall'Agenda europea, il 27 maggio 2015, la Commissione ha presentato un meccanismo temporaneo di ricollocamento per una più equa distribuzione all'interno dell'UE di persone con evidenti esigenze di protezione, proponendo il trasferimento di 40.000 richiedenti asilo dall'Italia (24.000) e dalla Grecia (16.000) in altri Stati membri dell'UE. **E' prevista per la fine del 2015, la presentazione da parte della Commissione di una proposta legislativa per l'introduzione di un sistema europeo, permanente e obbligatorio, di distribuzione nell'UE di persone con evidenti esigenze di protezione, da attivarsi automaticamente in caso di afflussi massicci di migranti.**

116 Regolamento (UE) N. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Il Regolamento prescrive nei piani operativi delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare e sbarco in un "luogo sicuro" delle persone tratte in salvo in modo da non essere sottoposte al rischio della violazione del principio di *non-refoulement*.

- la presentazione da parte della Commissione di una raccomandazione¹¹⁷ per l'adozione di un programma europeo di reinsediamento volto ad offrire 20.000 posti in favore di persone con evidenti esigenze di protezione internazionale da distribuire in tutti gli Stati membri.

La Commissione ha proposto che sia il reinsediamento che il ricollocamento siano attuati entro massimo 2 anni, in virtù di una chiave di distribuzione basata su criteri obiettivi, quantificabili e verificabili che riflettono la capacità degli Stati membri di assorbire e integrare i rifugiati sulla base di specifici parametri: la popolazione complessiva (40%), il PIL (40%), il tasso di disoccupazione (10%), la media del numero delle richieste di asilo e delle persone reinsediate negli ultimi anni per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10%).

Tale meccanismo terrà conto degli sforzi già fatti su base volontaria dagli Stati membri.

Soggetti al ricollocamento sono tuttavia solo i richiedenti asilo appartenenti ad una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati per tutta l'Unione, è superiore al 75 % delle decisioni adottate in prima istanza.

E' stata, inoltre, prevista una dotazione di 50 milioni di euro per il 2015 e 2016 che andranno ad aggiungersi al fondo speciale FAMI relativo al reinsediamento, al ricollocamento e ad altre specifiche azioni. Gli Stati Associati, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, saranno invitati a partecipare a tali programmi. Le regioni prioritarie dalle quali attuare il reinsediamento saranno il Nord Africa, il Corno d'Africa ed il Medio Oriente, privilegiando gli Stati in cui vengono attuati i programmi regionali di sviluppo e di protezione (RDPP) dell'UE per i rifugiati e per le comunità presenti in Libano, Giordania e Iraq, come misura a lungo termine per affrontare la crisi dei rifugiati siriani.

Inoltre, per quel che riguarda i programmi europei di ricollocamento e di reinsediamento, l'Agenda europea precisa che, essendo la Commissione consapevole del rischio di movimenti secondari spontanei delle persone reinsediate, si dovrà far fronte a tale fenomeno "subordinando il reinsediamento all'impegno dell'interessato a rimanere nello Stato di accoglienza per un periodo di almeno 5 anni, informandolo delle conseguenze di eventuali spostamenti all'interno dell'Ue e del fatto che non potrà acquisire uno status giuridico in un altro Stato membro né diritti sociali. Le norme dell'Ue permettono già di identificare e rimpatriare rapidamente le persone che non rispettino tale impegno. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e con le agenzie competenti, elabo-

117 Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

rerà ulteriori strumenti per l'applicazione pratica di queste misure"¹¹⁸.

Occorre considerare che l'Agenda europea ha adottato decisioni solo per il reinserimento come meccanismo d'ingresso protetto, e si è limitata ad "incoraggiare" gli Stati membri ad "attivare tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati e non governativi, i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare"¹¹⁹. Oltre ad un generico riferimento ad altri canali di ingresso protetto, la Commissione avrebbe dovuto, invece, cogliere l'occasione per spingere gli Stati membri ad emettere visti umanitari per motivi di protezione sia in base alla legislazione nazionale che in base all'articolo 25 del Codice dei visti. La Commissione avrebbe dovuto emanare Linee guida comuni e avrebbe potuto proporre un supporto tecnico e logistico agli Stati membri attraverso le delegazioni dell'UE.

Il lancio di operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo destinate a smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti, nel rispetto del diritto internazionale. A tal riguardo, si consideri che il lancio di operazioni militari comporta una nuova e controversa dimensione dell'attuale politica dell'UE riguardo alla lotta contro l'immigrazione irregolare, in quanto sposta il focus dalla protezione dei migranti e dei richiedenti asilo agli interventi esterni che gli Stati membri intendono attuare.

A tale riguardo, il 22 giugno scorso, il Consiglio dell'UE ha deciso di lanciare l'**operazione navale UE EUNAVFOR Med** per porre fine alle attività degli scafisti e dei trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo¹²⁰. E' stato stabilito un mandato iniziale di 12 mesi, mentre il costo dell'operazione è stimato in circa 12 milioni di euro. Il lancio di questa operazione militare, con sede centrale operativa a Roma, ha suscitato forti perplessità in quanto potrebbe provocare ulteriore instabilità nella regione. Inoltre, occorre considerare che la conduzione di azioni militari in territorio libico, richiederebbe un mandato in base ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che fino ad oggi non è stata ancora adottata. Si consideri, inoltre, che i migranti sarebbero costretti a pagare viaggi sempre più costosi e ad usare altri tipi di imbarcazioni, soprattutto quelle gonfiabili, mettendo ancor più a repentaglio la loro vita.

La nuova Agenda sulla migrazione definisce altresì un approccio strategico per una più efficace gestione della migrazione, entro il medio e lungo termine, fondato su quattro pilastri:

118 Commissione europea, COM (2015) 240 def., *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea sulla migrazione*, p. 20.

119 *Ibidem*, p. 6.

120 Decisione (PESC) n.2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED).

1) **Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi, affrontandone le cause profonde.** Le delegazioni europee riferiranno ad esempio sulle principali tendenze migratorie nei paesi ospitanti, contribuiranno ad integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo e intesseranno legami con tali Stati per assicurare un'azione coordinata. Presso le delegazioni dell'UE presenti nei paesi terzi, considerati strategici, saranno distaccati funzionari di collegamento europei per la migrazione che opereranno in stretta collaborazione con le autorità locali e la società civile, al fine di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni raccolte.

2) **Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne.**

3) **Garantire una forte, coerente e più efficace politica comune di asilo** attraverso una sistematica attività di identificazione e di foto-segnalamento. E' inoltre prevista la revisione del Regolamento Dublino III nel 2016, a seguito dell'attività di valutazione del sistema Dublino che la Commissione dovrà effettuare nello stesso anno. A tal fine verrà introdotto un nuovo e costante sistema di monitoraggio per verificare l'attuazione delle norme sull'asilo e per promuovere la reciproca fiducia tra gli Stati.

4) **Promuovere una nuova e moderna politica sulla migrazione legale**, anche attraverso più efficaci politiche d'integrazione. Entro la fine di maggio, la Commissione ha previsto l'avvio di una consultazione pubblica sul futuro della Direttiva "Carta blu" volta ad attrarre cittadini di paesi terzi altamente qualificati.

Per quel che riguarda la **cooperazione con i paesi terzi**, l'Agenda europea propone che la questione della migrazione sia inclusa nelle attuali missioni della politica di sicurezza e di difesa comune con gli Stati come il **Niger** ed il **Mali; un vertice avrà luogo in Mali nell'autunno del 2015**, a cui parteciperanno partner fondamentali, tra cui l'Unione africana, per il rafforzamento delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune già attive in Niger e Mali, e per stabilire un approccio comune sulle cause della migrazione irregolare, sulla protezione delle persone in stato di necessità, sulla tratta e sul traffico di esseri umani. Durante questo vertice s'intende, tra l'altro, rafforzare la cooperazione con i paesi africani per attuare una più efficace politica di rimpatrio.

E' stata programmata altresì l'istituzione di **un centro pilota multifunzionale in Niger alla fine del 2015**. Le autorità nigerine, l'Unhcr e l'OIM assicureranno le attività di informazione, di protezione a livello locale e di opportunità di reinsediamento per coloro che ne avranno maggiormente bisogno. In un secondo momento, altri centri di questo tipo potrebbero essere istituiti anche nei paesi di origine o di transito¹²¹.

Il Comitato politico e di sicurezza del Consiglio ha deciso di rafforzare la missione civile Eucap Sahel Niger nell'ambito delle azioni UE volte a ridurre la migrazione irregolare.

121 Decisione (PESC) n. 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED).

IV. IL DIBATTITO POLITICO EUROPEO SULL'ACCESSO ALLA PROTEZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

L'UE fornirà alle autorità nigerine consulenza specifica in materia di formazione destinata ai servizi di sicurezza nigerini, e prevede di istituire un avamposto ad Agadez. Alla missione, con base a Niamey, lavorano circa 50 esperti provenienti da 12 Stati membri dell'UE.

In una ottica strategica di lungo termine, la Commissione lancerà un ampio dibattito sui prossimi passi verso un ulteriore sviluppo del CEAS, prevedendo, ad esempio, la possibilità di istituire un **Codice comune di asilo** e il **reciproco riconoscimento delle decisioni positive sull'asilo da parte degli Stati membri**, nonché l'adozione di un **unico processo decisionale in materia di asilo** allo scopo di garantire eguale trattamento ai richiedenti protezione in tutta Europa¹²².

Gli obiettivi della Commissione, ampiamente condivisi dalle organizzazioni della società civile italiane ed europee, offrono la possibilità ai titolari della protezione internazionale, di poter lavorare e risiedere in uno Stato membro diverso da quello che ha riconosciuto loro tale protezione, superando così anche i grossi limiti del "Sistema Dublino" e dell'attuale normativa europea che riduce fortemente la libertà di movimento in Europa dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei beneficiari della protezione sussidiaria.

Nell'immediato invece, a partire dalla fine di settembre, la Commissione ha previsto la realizzazione del cosiddetto "**Hotspot approach**", ossia di uno strumento in base al quale l'EASO, Frontex e l'Europol assisteranno gli Stati membri sottoposti a consistenti pressioni migratorie alle frontiere esterne dell'UE nel condurre le attività relative all'identificazione, al foto-segnalamento e alla registrazione dei migranti¹²³.

In base a tale approccio, ogni individuo è sottoposto ad una intervista: i richiedenti protezione saranno indirizzati alla procedura di asilo, mentre i migranti, considerati in situazione irregolare, verranno sottoposti alle procedure di rimpatrio attuate con il supporto dell'agenzia Frontex. Questa agenzia, tra l'altro, fornirà informazioni relative alle rotte migratorie e ai movimenti secondari all'Europol e all'Eurojust, che assisteranno gli Stati membri nelle attività investigative volte a smantellare le reti criminali dedite al traffico e alla tratta degli esseri umani.

Il personale dell'Agenzia EASO sarà coinvolto nelle attività volte alla registrazione dei richiedenti asilo ed il relativo trattamento iniziale delle domande di asilo che verranno esaminate il più rapidamente possibile anche ai fini del ricollocamento.

Per ora è prevista l'istituzione di questi "**Hotspots**" solo in Italia e in Grecia con risorse limitate.

A Catania è stata istituita la Task force regionale dell'UE responsabile per il coordinamento amministrativo ed operativo del personale impiegato dalle suddette agenzie europee, dell'EUNAVFOR Med, e degli Stati membri coinvolti nell'espletamento delle suddette attività.

122 Decisione (PESC) n. 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), p.19.

123 Vedi: <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.

Attualmente in Italia sono già stati istituiti gli "Hotspots" nei porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa, mentre, entro la fine del 2015, ne saranno attivati altri 2, ad Augusta e a Taranto.

Le organizzazioni che operano nel settore della migrazione e dell'asilo sono estremamente preoccupate sulla vera natura degli "Hotspots", e sul maggiore uso della detenzione in vista del rimpatrio o del trasferimento in altro Stato, ed è per tali motivi che auspicano che siano effettuati periodicamente monitoraggi indipendenti sulle attività svolte e che essi siano resi pubblici.

Il Consiglio GAI riunitosi a Bruxelles il 14 settembre ha raggiunto un accordo¹²⁴, volto al ricollocamento di 40.000 persone dalla Grecia (16.000) e dall'Italia (24.000) per la durata di due anni, su base volontaria, rigettando la proposta di ricollocarne ulteriori 120.000, come proposto dalla Commissione europea il 9 settembre scorso.

Tuttavia, **durante il vertice straordinario del Consiglio GAI del 22 settembre** scorso è stato deciso¹²⁵ di ricollocare altre 120.000 persone in aggiunta alle precedenti 40.000. Dall'Italia ne verranno ricollocate 15.600, dalla Grecia 50.400, mentre le restanti 54.000 verranno trasferite in altri Stati membri sia dall'Italia che dalla Grecia, ma anche da altri paesi sulla base di una modifica da apportare alla Decisione del Consiglio del 22 settembre scorso.

Le foto del piccolo AYAL, il bimbo siriano trovato morto sulla spiaggia turca ai primi di agosto, e le immagini sui naufragi, sugli assalti ai treni, sulle marce a piedi di migliaia di rifugiati e migranti tra uno Stato europeo e l'altro nel disperato tentativo di raggiungere i paesi del centro e nord Europa, più di tanti discorsi, hanno saputo restituire l'umanità e la cruda realtà degli esodi che stanno interessando l'UE. Queste immagini simboliche sono riuscite in pochi scatti a descrivere il dramma dell'immigrazione e a scuotere le coscienze dell'opinione pubblica e di alcuni leader europei come la Cancelliera tedesca, Angela Merkel, ed il premier inglese, David Cameron, che pur respingendo l'idea del ricollocamento intra-UE, si è dichiarato disposto ad accogliere 20.000 profughi direttamente dai campi profughi al confine con la Siria. L'annuncio della Cancelliera Merkel di voler accogliere i rifugiati siriani in deroga ai criteri del Regolamento Dublino ha provocato reazioni

124 Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Disponibile su: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJL_2015.239.01.0146.01.ITA . La procedura di ricollocamento si applicherà alle persone arrivate in Italia o Grecia dal 16 settembre 2015 al 17 settembre 2017 e a quelle arrivate dal 15 agosto 2015.

125 Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Disponibile su: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJL_2015.248.01.0080.01.ITA. La procedura di ricollocamento si applicherà alle persone arrivate in Italia o Grecia dal 25 settembre 2015 al 26 settembre 2017 e a quelle arrivate dal 24 marzo 2015.

IV. IL DIBATTITO POLITICO EUROPEO SULL'ACCESSO ALLA PROTEZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

da parte di altri Stati membri, i quali avrebbero voluto essere consultati prima del lancio di tale proposta che è stata criticata non solo per aver creato un fattore di attrazione migratoria senza precedenti, ma anche perché diretta ad accogliere solo i siriani in quanto più qualificati dei rifugiati di altre nazionalità, il tutto per motivi di carattere perlopiù economico e per esigenze di manodopera a basso costo. A tale riguardo, l'ufficio federale tedesco per la migrazione ed i rifugiati ha adottato il 21 agosto scorso delle istruzioni in base alle quali la Germania si considera competente in virtù delle clausole di sovranità del Regolamento Dublino ad esaminare le richieste di asilo che verranno presentate alle autorità tedesche. Pertanto i siriani presenti in Germania non verranno trasferiti nei paesi attraverso i quali hanno transitato prima di raggiungere il territorio tedesco. Anche i precedenti provvedimenti di trasferimento saranno revocati.

Nonostante il susseguirsi di vertici istituzionali a livello nazionale ed europeo persiste l'incapacità di adottare un piano europeo e regole comuni obbligatorie, in deroga alle prerogative nazionali per una gestione efficace e duratura dei flussi migratori.

Le organizzazioni internazionali, europee e nazionali che operano nel settore dell'asilo e della migrazione esprimono enormi preoccupazioni riguardo all'innalzamento del livello di tensione tra gli Stati membri, tensione che non fa che peggiorare la situazione già caotica che sta provocando inutili sofferenze ai rifugiati in fuga dai loro paesi.

V. LA VIA VERSO IL CAMBIAMENTO

V.1 LA SITUAZIONE ATTUALE

Dall'inizio dell'anno al 30 settembre 2015 più di 500.000 persone si sono imbarcate dal Nord Africa, dal Medio Oriente e dalla Turchia, su natanti fatiscenti, per raggiungere la Grecia, l'Italia, la Spagna, Malta e Cipro. "Persone", sì, sono in primo luogo persone, e, quando si trovano in pericolo di morte nel mare, non si possono fare distinzioni tra rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria o migranti economici. Quando questi vengono poi registrati, risulta che un 60 per cento di loro sono siriani, fuggiti dalla guerra nel loro paese e spesso costretti ad abbandonare i paesi di primo approdo quali, Turchia, Libano, Giordania, poiché lì non hanno avuto la possibilità di condurre una vita normale, di lavorare, di mandare i bambini a scuola, di ricomporre le famiglie disperse. Tanti altri migranti, provenienti dall'Afghanistan, dall'Eritrea, dalla Somalia sono, a prima vista, rifugiati appartenenti a nazionalità per le quali, nell'oltre l'80 per cento dei casi i paesi dell'Unione europea riconoscono la protezione internazionale o umanitaria. Quindi, non si tratta di ondate di migrazioni economiche bensì di un flusso di persone alla disperata ricerca di un rifugio sicuro, di una protezione durevole. Sono tutti costretti ad intraprendere questo viaggio in modo irregolare, senza documenti validi per entrare in Europa, senza bagagli, costretti a pagare ai trafficanti di persone cifre che vanno dagli 800 agli 8000 euro in base alla distanza e ai "prezzi del mercato". Queste persone hanno la consapevolezza di rischiare la propria vita e di dover affrontare indescrivibili sofferenze durante il tragitto: fame, sete, maltrattamenti di ogni tipo e a volte sono costrette ad assistere alla morte dei propri cari. Spinti solo dalla speranza di sopravvivere, nonostante tutto, di trovare accoglienza e protezione una volta arrivati.

Nei primi 9 mesi e mezzo del 2015, più di 3000 persone sono morte nel Mediterraneo, la stragrande maggioranza sulla rotta verso l'Italia. Dal 1998 la stima delle vittime in mare supera ormai le 25.000 persone.

I migranti sono costretti all'irregolarità del viaggio perché non esiste un altro modo per entrare in Europa, ad eccezione delle poche possibilità documentate in questa pubblicazione. Troppo poche queste eccezioni, troppo poche le vie legali d'ingresso e di accesso alla protezione per rappresentare un'alternativa realistica e fattibile per chi non può rimanere nel luogo dove si trova ed è costretto a spostarsi per salvare la propria vita o la libertà o per poter intravedere un futuro di vita dignitoso.

Contrariamente agli anni precedenti, quando la grande maggioranza dei fuggiaschi erano uomini soli, ora invece arrivano sempre più famiglie con bambini anche molto piccoli, donne sole e spesso incinte, bambini soli senza familiari accanto. A causa delle motivazioni e della natura della fuga, la composizione della popolazione in arrivo è cambiata, con un forte aumento delle persone appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili e indifesi.

Per vari motivi appare chiaro che l'attuale situazione non è più sostenibile e tollerabile.

Primo, per un motivo etico. Non è tollerabile che da anni migliaia di persone perdano la vita durante il tragitto per arrivare in Europa. E' evidente che la causa non è una calamità naturale, una circostanza imprevedibile, un incidente *una tantum*. Papa Francesco al momento della sua investitura, in occasione della sua visita a Lampedusa e in numerosi eventi successivi ha voluto sottolineare l'intollerabilità di questi drammi ripetuti, scuotendo la coscienza di tutti. Nessuna autorità governativa in Europa ritiene che si tratti di un fenomeno inevitabile. Tuttavia, fino ad oggi, non sono state prese delle misure incisive ed efficaci per prevenire il ripetersi delle tragedie in mare. I valori dell'Unione europea, solennemente enunciati nei Trattati, e in particolare nella Carta dei Diritti Fondamentali, sono in antitesi con l'indifferenza e la passività politica. "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori individuali e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà", recita il Preambolo della Carta. E gli articoli 2 e 3 garantiscono ad ogni individuo il diritto alla vita e alla propria incolumità fisica e psichica. È evidente che la situazione attuale è un risultato diretto delle politiche dell'Unione e dei suoi Stati membri, della chiusura delle frontiere esterne e di una politica di visti d'ingresso. Una politica talmente restrittiva che nella prassi i cittadini di paesi africani, della maggior parte dei paesi del Medio Oriente e dell'Asia non hanno alcuna possibilità di entrare nei territori degli Stati membri in modo regolare. Questo nesso diretto tra politica - incluso la non-politica - e tragedia comporta una responsabilità precisa riguardo alla violazione dei principi etici dell'Unione.

Secondo, la situazione attuale appare insostenibile sotto il profilo politico. L'incapacità di trovare delle risposte comuni tra gli Stati membri alle proposte promosse dalle istituzioni dell'Unione è in contrasto con il dettato del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFEU) che prevede, agli articoli 78 e 79, lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo e d'immigrazione.

Parliamo qui di un contrasto politico, non necessariamente giuridico. Una "politica comune in materia di asilo" deve includere la previsione di modalità di accesso all'asilo e alla protezione, poiché è evidente che la mancanza di tale previsione rappresenta il primo e più drammatico problema di tutto il sistema comune europeo di asilo. Allo stato attuale, questo sistema ha perso ogni credibilità, anche agli occhi dell'opinione pubblica che si confronta ogni giorno con notizie che evidenziano l'incapacità di trovare soluzioni. La domanda ripetuta da alcuni Governi "dov'è l'Europa in tutto questo?" indica un malessere generale che alimenta le forze politiche anti-europee - spesso con orientamenti anti-immigrati - e rischia di fomentare tendenze centrifughe e nuovi nazionalismi la cui portata può andare ben oltre le materie di asilo e d'immigrazione.

Tuttavia, sotto il profilo giuridico, parte del problema è dovuto proprio alle clausole del TFEU. Nell'articolo 78 del Trattato, infatti, i contenuti della politica comune in materia di asilo e la competenza dell'Unione di emanare leggi vertono su una serie di temi, dall'accoglienza dei richiedenti asilo alla definizione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria; dalla determinazione dello Stato competente per l'esame di una richiesta di

protezione alla procedura di asilo e a norme sulla protezione temporanea. Un elenco di temi che partono dal presupposto che il richiedente asilo sia già presente nel territorio di uno Stato membro, senza però specificare nulla sulle modalità di arrivo. Per esempio, non vengono contemplati né programmi per il reinsediamento di rifugiati né il rilascio di un visto per motivi di protezione. La questione dell'ingresso nel territorio è stata inserita, all'articolo 79 del TFEU, nella politica comune sull'immigrazione e non sull'asilo. Secondo il comma 2 dell'articolo 79, l'Unione ha la competenza di regolamentare "condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare". La politica comune in materia di visti obbedisce ad una logica di chiusura delle frontiere nei confronti di cittadini provenienti da un paese "a rischio", ovvero da tutti i paesi in via di sviluppo e da tutti quelli che "producono" tendenzialmente persone che necessitano protezione.

In altri termini, l'insostenibilità della situazione attuale deriva anche da una impostazione sbagliata del Trattato, che considera il rifugiato, o presunto tale, come "immigrato indesiderato" finché non si trovi nel territorio di uno Stato membro e presenti una richiesta di protezione.

Peraltro, il Trattato non menziona neanche il soccorso in mare come responsabilità comune e condivisa tra gli Stati membri. Il dibattito sull'operazione italiana "Mare Nostrum", sull'assunzione di responsabilità europea per la ricerca e soccorso in mare, sulle successive operazioni Frontex "Triton" e "Poseidon", sull'ambiguità del mandato di Frontex tra sorveglianza delle frontiere esterne e soccorso, deriva proprio dalla mancanza di una chiara base normativa e quindi di una politica condivisa. Gli interventi oscillano, quanto al riferimento giuridico, tra il diritto internazionale del mare e le rispettive convenzioni, responsabilità nazionali e gli indirizzi *ad hoc* del Consiglio europeo.

V.2 RIPENSARE IL SISTEMA ATTUALE

Il sistema attuale di accesso al territorio dell'Unione europea è nato più di un quarto di secolo fa con la Convenzione di Schengen del 1990 e con la politica comune in materia di visti prevista dal Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993. Tale sistema, nell'ambito dell'immigrazione, è stato l'unico sul quale era stato conferito un mandato legislativo all'Unione. "Schengen" non intendeva esplicitamente colpire e restringere le vie di accesso ai richiedenti asilo e ai rifugiati. Una politica comune sul controllo alle frontiere esterne e sui visti d'ingresso veniva considerato il presupposto per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e per una lotta comune contro l'ingresso irregolare di migranti per motivi economici, che durante gli anni '80 del secolo scorso, aveva assunto proporzioni senza precedenti. Il testo "Schengen" fu preparato quando ancora circa il 90 per cento dei richiedenti asilo poteva entrare negli Stati membri in modo regolare, sia perché non esisteva l'obbligo del visto, sia perché risultava facile ottenerlo, per esempio per motivi di turismo. Gli arrivi si verificavano per via terrestre, dall'Europa centrale ed orientale, o per via aerea. Non risulta che in Europa, negli anni '80, ci fossero dei *boat peo-*

ple, un fenomeno conosciuto e percepito anche dall'opinione pubblica come circoscritto al Mare cinese, nel contesto dell'esodo dall'Indocina a seguito della fine della guerra in Vietnam. In Europa, i primi *boat people* iniziarono ad arrivare dall'Albania e poi dall'ex Jugoslavia attraverso il Mare Adriatico all'inizio degli anni '90.

Oggi, e ormai da molti anni, la chiusura delle frontiere esterne colpisce sempre di più i rifugiati, impedendo loro un accesso "normale", regolare, legale alla protezione in Europa. La politica tradizionale contro l'immigrazione irregolare è diventata nei fatti una politica contro i rifugiati. Vengono utilizzati gli stessi meccanismi come l'introduzione di nuovi obblighi di visto, il rifiuto di rilasciare un visto nei confronti di una persona "sospettata" di poter presentare una richiesta di protezione, la collaborazione con paesi terzi per i controlli alle loro frontiere e la loro, l'esternalizzazione, il sistema di sanzioni contro i vettori. A questi si aggiunge la costruzione di veri e propri muri fisici come quelli intorno alle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla in Marocco, quelli tra la Grecia e la Turchia e tra la Bulgaria e la Turchia o quello, recentemente annunciato dal Governo ungherese, alla frontiera con la Serbia.

Ripensare il sistema attuale significa ripensare il "sistema Schengen", naturalmente senza porre in questione l'unico vero successo di "Schengen" ovvero l'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Significa ripensare l'approccio del TFEU che esamina le condizioni di ingresso in Europa nell'ambito della politica migratoria e non in quello del diritto di asilo e della protezione – anche fisica! – dei rifugiati. Significa l'assunzione di responsabilità da parte dell'Unione europea e degli Stati membri nei confronti del dramma dei rifugiati a livello globale. Allo stato attuale, tale responsabilità si esprime nella fornitura di aiuti umanitari nei paesi terzi, nei contributi finanziari a vari organismi delle Nazioni Unite, nei programmi e progetti attuati lontano dai territori dell'Unione, nelle garanzie procedurali e nei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati presenti nell'Unione. Apparentemente, tutto questo oggi non è più sufficiente.

L'assunzione di responsabilità include la consapevolezza realistica che una parte, sempre relativamente modesta, della popolazione universale di rifugiati deve essere accolta e protetta nell'Unione europea, regione tra le più ricche ed evolute del pianeta. E che questa parte della popolazione dei rifugiati deve arrivare in modo programmato e legale. In linea di principio, nessun richiedente asilo, nessun rifugiato deve essere costretto ad affidarsi a trafficanti di persone. E in linea di principio, tutti devono avere la possibilità di affidarsi, invece, al personale delle compagnie aeree, marittime o di trasporto terrestre per l'organizzazione del viaggio verso la protezione. Quando diciamo "tutti" non vogliamo dire, naturalmente, che tutti i rifugiati del mondo devono venire in Europa. E' un argomento molto spesso usato nel dibattito pubblico e politico: "se apriamo le porte saremo invasi perché tutti vorranno venire qui, nel mondo ricco". Con questo argomento non solo rimangono chiuse le frontiere, ma rimane chiusa anche ogni riflessione su come ripensare il sistema attuale. La sindrome dell'"invasione", artificiosamente utilizzata da chi vuole favorire l'immobilismo e tollerare lo *status quo*, impedisce di fatto una riforma delle politiche e delle strategie in materia di asilo e di immigrazione.

La paura che tutti verrebbero da noi non trova alcuna base empirica ed è stata smen-

tita ampiamente dalle ricerche effettuate in materia. Nella storia c'è sempre stata solo un'esigua minoranza di rifugiati che intraprende un viaggio lungo, verso paesi lontani dalla regione di origine, mentre la stragrande maggioranza rimane nelle zone limitrofe, oppure non attraversa neanche una frontiera verso un altro Stato ma rimane, come "sfollato interno" (*internally displaced persons* - IDPs), nel proprio paese, anche se lontano dal luogo di provenienza. In generale, le persone e le famiglie di origine rurale e quelle con un basso livello socio-economico e di istruzione tendono a non allontanarsi dalla propria cultura, dalla propria lingua, dalle abitudini sociali. Non possiedono i cosiddetti *migration skills*, le capacità soggettive per migrare, descritte dalla sociologia delle migrazioni come condizione necessaria per intraprendere un viaggio lungo, di durata incerta, verso terre lontane e culture diverse da quella conosciuta. Queste categorie di persone prive di *migration skills* rappresentano la stragrande maggioranza di rifugiati e di IDPs, in particolare di origine africana, asiatica e anche mediorientale.

Prendiamo come esempio l'Afghanistan, un Paese che dall'invasione sovietica del 1979 ad oggi, quasi senza interruzione da 36 anni, "produce" rifugiati e IDPs a causa del susseguirsi di guerre, conflitti e persecuzioni. Si stima che il numero totale di rifugiati afgani in tutti questi anni superi i 5 milioni, inclusi quelli che più di una volta sono stati costretti alla fuga. La stragrande maggioranza dei rifugiati afgani da sempre si trova nei paesi confinanti con il Pakistan e l'Iran, e di questi, meno del 5 per cento è arrivato in Europa. Gli spostamenti verso i paesi vicini vengono determinati di regola dall'appartenenza etnica e linguistico-culturale, dal desiderio di arrivare in aree dove si parla la stessa lingua e dove si ha la possibilità di trovare gli stessi gruppi etnici, peraltro storicamente divisi in Stati diversi prevalentemente a causa di demarcazioni di confini decretate a suo tempo dalle potenze coloniali.

In Europa sono arrivati e continuano ad arrivare prevalentemente rifugiati afgani di origine urbana, spesso con discreto o anche elevato grado di istruzione, provenienti da famiglie relativamente benestanti.

Nel ripensare il sistema attuale è indispensabile prendere in considerazione queste realtà. Il problema non riguarda unicamente il numero dei migranti che arrivano ma le modalità con le quali possono entrare in territorio europeo. Aprire canali per l'ingresso regolare e legale non comporterebbe l'aumento esponenziale dei numeri. Per rimanere nell'esempio: per il contadino o il seminomade afgano non farebbe alcuna differenza per il suo "progetto migratorio". Gli altri, invece, che in forma semplicistica possiamo chiamare "rifugiati urbani", intraprenderebbero il viaggio in ogni modo, anche correndo immensi rischi e sopportando grandi sofferenze, poiché rimanere nel paese di origine o in quello di primo rifugio non rappresenta un'opzione. Avendo però la prospettiva realistica di poter arrivare in Europa e nel paese dove già hanno parenti o amici o dove si trovano le loro comunità, in modo regolare e protetto, sarebbero portati a "mettersi in fila", ad aspettare il proprio turno per una partenza legale, facendo così diluire nel tempo il numero degli arrivi.

Ripensare il sistema attuale include naturalmente anche un maggiore sforzo dell'Unione europea e degli Stati membri ad assistere i paesi di primo rifugio affinché miglio-

rino le condizioni di protezione legale e sociale, smantellino gradualmente gli immensi campi profughi, in particolare nel Corno d’Africa, favoriscano l’integrazione in tali Stati, e, non per ultimo, affinché si creino le basi per un ritorno volontario ed assistito nei paesi origine, in condizioni di sicurezza e dignità. I fondi utilizzati, con poco successo, per le politiche di controllo alle frontiere, di contrasto ai trafficanti di persone, e per le sempre più sofisticate e costose tecnologie di sorveglianza, potrebbero essere meglio investiti in una politica di vera cooperazione con i paesi terzi, sulla base di una credibile condivisione di responsabilità volta a risolvere il dramma dei rifugiati a livello globale. Il sospetto di molti paesi non appartenenti all’UE, che l’Unione e gli Stati membri intendono strumentalizzare la cooperazione allo scopo di tenere i rifugiati e i migranti lontani dall’Europa, appare allo stato attuale giustificato. La chiusura dell’Europa in se stessa, considerando la globalizzazione solo sotto il profilo economico-commerciale-finanziario e non sotto quello della mobilità delle persone, non fa che alimentare l’isolamento geopolitico.

Ripensare il sistema attuale richiede indubbiamente un’apertura mentale collettiva, una disponibilità ad abbandonare schemi ed approcci non più attuali, una riflessione sul futuro in termini strategici, e di prendere i valori fondamentali dell’Unione sul serio. E’ necessario altresì disegnare politiche che attuino questi valori nella prassi, e presentarsi all’opinione pubblica con una leadership che vada oltre il prossimo appuntamento elettorale.

V.3 I PROTAGONISTI DEL CAMBIAMENTO

Per affrontare la crisi relativa al diritto di asilo molti Stati membri e buona parte dell’opinione pubblica invocano l’assunzione di una maggiore responsabilità da parte dell’Unione europea. Trattandosi di una sfida per tutto il continente e considerando che i movimenti migratori, anche da parte di persone bisognose di protezione internazionale, hanno per loro stessa natura un carattere internazionale, appare coerente pensare che il primo protagonista per arrivare ad un cambiamento dovrà essere l’Unione. Il Trattato di Lisbona conferisce all’UE il potere legislativo in materia di asilo e di protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo. In particolare, l’UE ha il potere di emanare delle direttive sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. L’UE dispone anche di programmi finanziari per assistere economicamente gli Stati membri, nonché i paesi terzi, nell’attuazione dei loro obblighi relativi a queste materie. Questi programmi includono anche “incentivi” finanziari per gli Stati membri a partecipare ad iniziative volontarie che vengono considerate politicamente opportune, senza avere però un carattere giuridicamente vincolante. Gli Stati ricevono, per esempio, un contributo finanziario per ogni rifugiato reinsediato nel rispettivo paese, per la partecipazione al programma dell’Unione europea riguardante il *resettlement*. Sarebbe quindi auspicabile che simili incentivi vengano erogati anche per altre forme di trasferimento di richiedenti asilo e rifugiati. Analogamente al programma di *resettlement*, la concessione di visti umanitari o visti per motivi di protezione potrebbe essere politicamente ed economicamente promossa dall’Unione, anche in assenza di un obbligo giuridico per gli Stati membri. L’Unione po-

trebbe procedere secondo diverse fasi, lasciando, in una prima fase, l'iniziativa ai singoli Stati, per poi creare, in una fase successiva, uno strumento giuridico in forma di direttiva.

Nell'evoluzione del diritto comunitario in generale, e del diritto di asilo in particolare, frequentemente i primi passi sono stati fatti da singoli Stati membri, a livello nazionale, e solo in un momento successivo l'Unione è subentrata per disciplinare tale materia a livello comunitario. Diverse forme di protezione sussidiaria, per esempio, erano già state sperimentate in molti Stati sulla base di legislazioni nazionali, ben prima che l'Unione, nel 2004, introducesse questa modalità di protezione supplementare a quella fornita dalla Convenzione di Ginevra del 1951, nella Direttiva sulla qualifica per la protezione internazionale.

Fissare le regole che governano l'ingresso nel territorio nazionale di un cittadino non comunitario è prerogativa degli Stati. Non esiste un proprio territorio dell'Unione europea diverso dall'insieme dei territori degli Stati membri. I limiti all'azione dell'Unione in materia di ingressi deriva dalla sua stessa natura giuridica, una comunità di Stati priva delle caratteristiche di uno Stato federale. A parte le considerazioni giuridiche, l'ingresso di persone nel proprio territorio costituisce una materia politicamente molto sensibile e gli Stati non sono facilmente disposti a trasferire competenze ad organi sovrastatali. Anche per questo motivo appare auspicabile che alcuni Stati siano, in una prima fase, protagonisti nell'introduzione di modalità alternative o supplementari di ingresso per richiedenti asilo e rifugiati, e che, in una seconda fase, gli Stati supportino le proposte della Commissione europea volte all'istituzione di programmi finanziari e alla creazione di strumenti giuridici vincolanti per tutti gli Stati.

V.4 GLI STRUMENTI DI CAMBIAMENTO E LA LORO FATTIBILITÀ

Vogliamo ribadire che tutti i possibili strumenti di cambiamento hanno un obiettivo in comune: creare alternative ai viaggi irregolari, al "lavoro" dei trafficanti di persone, alle perdite di vite umane durante il percorso dal paese di origine a quello di destinazione. Nella migliore delle prospettive tutti potrebbero viaggiare liberamente verso un paese di propria scelta, senza visti d'ingresso, senza controlli alle frontiere, senza alcun impedimento nel prendere un aereo, un traghetto, un pullman, ovvero viaggiare come cittadini appartenente ad un paese del sistema europeo Schengen. Sarebbe come ampliare la libertà di circolazione garantita dal "sistema Schengen" a livello universale. Se, come è ovvio, questa alternativa non appare realistica, almeno non in un prossimo futuro, ci dovrebbero essere perlomeno criteri tali da permettere alla persona di effettuare un viaggio regolare e normale. Conseguentemente, dovrebbe essere adottata una procedura volta a stabilire se nel caso individuale tali criteri siano effettivamente tenuti in considerazione o meno. Occorre quindi porsi le seguenti domande: quali sono questi criteri? Con quale strumento legale vengono definiti e da quale autorità? Come e dove si svolge la procedura? Quali sono le garanzie per il richiedente? Ognuno dei possibili strumenti deve necessariamente dare delle risposte a queste domande.

Possiamo distinguere tra due tipologie di strumenti: quelli che prevedono quo-

te prestabilite per il numero di ingressi regolari e quelli che prescindono da tali quote, definendo dei criteri che, se presenti, conferiscono alla persona il diritto ad entrare nel territorio di uno Stato. Alla prima tipologia appartengono i programmi di reinsediamento, i programmi di ammissione temporanea per motivi umanitari, molti programmi di sponsorizzazione e quelli di evacuazione umanitaria. Nella politica migratoria sono noti i programmi d'ingresso per motivi di lavoro subordinato e di lavoro stagionale sulla base di quote annuali, come i "decreti flussi" adottati in Italia. Tutti gli strumenti appartenenti a questa tipologia hanno in comune i seguenti fattori: un governo nazionale che stabilisce una quota per l'ingresso di persone che appartengono ad una determinata categoria e/o rispondono a determinati criteri personali. Nel caso del reinsediamento, a volte i governi si limitano a stabilire una quota numerica massima, lasciando all'Unhcr la definizione dei criteri quali la nazionalità, il grado di vulnerabilità, il pericolo attuale per la persona, ecc. Nei programmi di sponsorizzazione effettuati sulla base del vincolo familiare, il grado di parentela dello sponsor con la persona per la quale viene richiesto l'ingresso è un fattore determinante.

Il vantaggio per i governi dei paesi di destinazione di adottare questa tipologia di interventi consiste nel fatto di sapere *ex ante* quante persone arriveranno nel proprio territorio durante un determinato periodo. In tal modo, anche l'organizzazione dell'accoglienza e dei programmi d'integrazione lavorativa e sociale viene facilitata. Dall'altra parte, l'ingresso della persona sulla base di tali strumenti costituisce una concessione da parte di uno Stato, piuttosto che un diritto della persona. Anche rientrando nei criteri stabiliti, la persona può non avere alcuna certezza di essere inclusa nella quota prevista e, quindi, di poter viaggiare regolarmente verso il paese di destinazione. Decine di migliaia di rifugiati, per esempio eritrei, che sono arrivati negli ultimi anni in modo irregolare attraverso il Mediterraneo, non provengono direttamente dal paese di origine bensì da quelli di primo rifugio, in Africa occidentale, dove per molti anni hanno vissuto in immensi campi profughi. Avendo perso la speranza di poter rientrare in un programma di reinsediamento, si sono affidati ai trafficanti di persone.

Nei capitoli precedenti abbiamo descritto in dettaglio il funzionamento dei programmi di reinsediamento e di ammissione temporanea, che certamente costituiscono strumenti importanti per garantire l'accesso alla protezione e al territorio degli Stati membri. Tuttavia, anche un auspicabile forte potenziamento quantitativo di questi programmi e la partecipazione significativa di più Stati nella loro attuazione non risolverebbero da soli il problema. Nell'estate del 2015, tutta l'Europa meridionale e sudorientale è stata interessata da un aumento esponenziale del numero di richiedenti asilo che arrivano, via mare o via terra, in modo irregolare. Anche il numero delle vittime, dal luglio 2015, è ulteriormente e drammaticamente aumentato. L'insieme dei programmi di reinsediamento, di ammissione temporanea e di sponsorizzazione, potenziati nel 2014/15 da parte di vari Stati membri, non ha però costituito un'alternativa realistica e fattibile ad un viaggio irregolare e disperato.

Gli strumenti della seconda tipologia hanno in comune il fatto che l'iniziativa viene presa dalla persona che richiede, per determinati motivi, l'ingresso regolare nel paese di

destinazione, e quindi, l'autorizzazione ad intraprendere un viaggio regolare. Considerando che i cittadini di tutti i paesi che "producono" rifugiati sono attualmente sottoposti al requisito del visto d'ingresso per entrare negli Stati membri dell'UE, tale richiesta mira in tutti i casi all'ottenimento del visto. In assenza del possesso di un passaporto rilasciato dal paese di appartenenza, la suddetta richiesta può anche comportare il rilascio di un documento di viaggio. Ci sarebbe certamente la possibilità per l'Unione, attraverso un emendamento al Codice Visti Schengen, di rinunciare al requisito del visto in favore di determinate nazionalità, per esempio per i siriani. Una tale misura, da sola, non risolverebbe comunque il problema, poiché l'ingresso regolare nello spazio Schengen presuppone anche il possesso di un passaporto in corso di validità, di una somma di denaro congrua al periodo di permanenza nel paese di destinazione, di un biglietto di trasporto per il ritorno ed altri requisiti ancora. Ad ogni modo, la rinuncia generale all'obbligo del visto non appare un'opzione politicamente realistica.

La richiesta di autorizzazione per un viaggio regolare può essere motivata in vari modi e secondo diverse modalità. Una delle modalità che appare opportuno esaminare è la PEP, collegata al diritto di asilo, che si basa sulla necessità di ottenere protezione internazionale in un paese diverso da quello in cui si trova il richiedente. In sostanza, si tratta di un'anticipazione geografica e temporale del luogo in cui una richiesta di protezione viene presentata. Non richiede quindi la presenza fisica del richiedente nel territorio di uno degli Stati membri, e la richiesta viene rivolta alle autorità competenti del paese di destinazione all'interno dell'UE. Il contatto tra il richiedente e tale autorità si svolge attraverso la rappresentanza diplomatica dello Stato di auspicato asilo. L'obiettivo della richiesta non è da subito il riconoscimento della protezione internazionale bensì l'ottenimento di un visto d'ingresso per motivi di protezione o per ragioni umanitarie e, se necessario, di un documento di viaggio, nonché, in alcune circostanze, dei mezzi finanziari per il viaggio. La procedura completa per il riconoscimento della protezione internazionale si svolge dopo l'arrivo del richiedente nel paese di destinazione, secondo le normali regole procedurali.

I presupposti affinché venga presa una decisione positiva della richiesta sono in ogni caso, innanzitutto la presenza di elementi che potrebbero portare al riconoscimento della protezione internazionale, ovvero alla condizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra o a quella di beneficiario della protezione sussidiaria. Viene poi svolto un preesame atto ad escludere persone che chiaramente non soddisfino i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, per esempio quando la richiesta è basata prettamente su motivi economici. In questi ultimi casi sarebbe auspicabile introdurre o potenziare i programmi d'immigrazione per motivi di lavoro, materia che esula però dalla presente trattazione.

Il secondo presupposto consiste nell'evidenza che il richiedente non potrebbe beneficiare di nessuna forma effettiva di protezione nel paese in cui si trova. La nozione di "protezione effettiva" comporta non solo la protezione contro il *refoulement*, contro l'espulsione arbitraria e contro un trattamento inumano, ma anche la presenza di condizioni legali e sociali volte a garantire una vita dignitosa nel paese di primo rifugio.

Il terzo presupposto consiste nella presenza di legami del richiedente con il paese di auspicato asilo. Questi legami possono basarsi: sulla presenza di familiari nel paese di destinazione, sulla presenza di parenti anche se non appartenenti al nucleo centrale familiare, sulla presenza comprovata di amici o di comunità in grado di supportare l'integrazione del richiedente, sulle conoscenze linguistiche e/o precedenti soggiorni nel paese. Nella valutazione di questo terzo presupposto, il principio generale della proporzionalità dovrebbe essere applicato nel seguente modo: più pressante e urgente è la necessità di ottenere protezione in un paese terzo, minore importanza dovrà essere attribuita al criterio del legame, dal quale in casi di particolare vulnerabilità della persona o del nucleo familiare, si potrebbe prescindere del tutto.

Di regola, la PEP si applica in un paese di transito, di primo approdo o di primo rifugio, ma può essere applicata anche, in taluni casi, nel paese di origine della persona, qualora ci siano sufficienti condizioni di sicurezza e in particolare quando "l'agente di persecuzione" non sia lo Stato di appartenenza, bensì formazioni non statali contro le quali lo Stato non può o non vuole garantire protezione, come nel caso della Somalia.

La PEP non richiede la creazione di nuovi centri di accoglienza nel paese di dimora del richiedente. La condizione sociale o assistenziale del richiedente in tale paese rimane fuori dalla logica della PEP. È invece fortemente auspicata la creazione di Punti di Contatto nei paesi in questione allo scopo di poter garantire attività di orientamento e informazione al richiedente, di ricevere la richiesta, di inoltrarla alla rappresentanza diplomatica, di fornire servizi di interpretariato, ove necessario. Nel dibattito sulle PEP, i governi presentano spesso la preoccupazione per le lunghe file di richiedenti che si potrebbero formare davanti ai consolati, per la sicurezza, per l'inadeguata preparazione del personale diplomatico in questa materia, per la mole di lavoro aggiuntivo, ecc. Per risolvere tali problemi, i Punti di Contatto avranno il compito di regolare il flusso dei richiedenti, di condurre una prima intervista con il richiedente, di compilare online un fascicolo, di prendere appuntamenti per un colloquio con il personale del consolato, di facilitare l'identificazione del richiedente.

I Punti di Contatto possono essere formati dal personale di organizzazioni internazionali come l'Unhcr e l'OIM, nonché da quello di organizzazioni internazionali non governative comunque presenti nel paese in questione, anche in collaborazione con le ONG locali autorizzate all'uopo. La Commissione europea dovrebbe contribuire finanziariamente al funzionamento dei Punti di Contatto.

L'organo decisionale non è comunque la rappresentanza diplomatica, bensì l'autorità che nel paese di destinazione è di norma responsabile per la valutazione delle richieste di protezione. Il risultato dell'intervista, e ove necessario la documentazione pertinente, vengono inoltrati online a tale autorità centrale, che in brevissimo tempo deve prendere una decisione. Nel caso di una decisione positiva, dietro nulla osta degli organi di sicurezza, la rappresentanza diplomatica viene autorizzata ad emettere il visto e, se necessario, un documento di viaggio. L'organizzazione concreta del viaggio può essere affidata all'OIM, come già avviene nelle operazioni di reinsediamento, o al Punto di Contatto. Nel caso di una decisione negativa, che deve essere motivata, il richiedente viene informato

sulla facoltà di proporre, sempre online e con l'assistenza del Punto di Contatto, un ricorso al tribunale competente nel paese di destinazione, che secondo l'ordinamento nazionale può essere un tribunale amministrativo o civile, il quale decide, in ultima istanza, entro un arco di tempo prescritto e comunque molto breve. L'autorità centrale può anche sospendere la decisione e richiedere ulteriori informazioni ovvero chiedere un colloquio diretto con il richiedente per via elettronica.

In un secondo momento e nella misura in cui le competenze dell'UE in materia di asilo verranno rafforzate, la richiesta di autorizzazione ad entrare in modo regolare nel territorio dell'Unione potrà essere rivolta direttamente alla rappresentanza diplomatica dell'UE ("Delegazione") nel paese in cui si trova il richiedente, per poi essere inoltrata all'autorità competente per il riconoscimento della protezione internazionale. L'Agenzia europea di supporto all'asilo potrebbe svolgere un ruolo importante in questa procedura.

Nel dibattito sull'introduzione delle PEP vengono spesso fatte obiezioni sul possibile numero di richiedenti e di persone che avrebbero così diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Non definire *ex ante* tale numero è nella natura di uno strumento che non contempla quote massime. La questione dell'imprevedibilità della dimensione quantitativa appare tuttavia fuorviante poiché anche nella situazione attuale, la stragrande maggioranza degli ingressi nei territori degli Stati membri avviene in modo irregolare, il numero delle persone in arrivo resta imprevedibile, ed in ogni caso l'ingresso a seguito di una richiesta di protezione alla frontiera non può essere negato, indipendentemente dal numero dei richiedenti. Infatti, da questo punto di vista, nulla cambierebbe. Il vantaggio della PEP non consiste solo nel fatto che la persona potrà così evitare di intraprendere un viaggio irregolare, di mettere la propria vita a rischio e di dover pagare i trafficanti, ma anche che gli Stati potranno: conoscere l'identità delle persone prima dell'ingresso effettivo, regolare i tempi e i numeri degli arrivi, pianificare i viaggi e l'accoglienza. Tutta la materia rientrerebbe in un ambito di regolarità e di pianificazione, superando gli scenari caotici che si presentano quotidianamente.

Un ulteriore problema riguarda il destino delle persone la cui richiesta d'ingresso regolare viene definitivamente denegata. In tal caso sono possibili tre opzioni: rimanere nel paese in cui si trovano; ritornare nel proprio paese; cercare di entrare in modo irregolare in uno Stato europeo o in un altro paese terzo e ripresentare una richiesta di protezione. In quest'ultima ipotesi è chiaro, anche dal punto di vista giuridico, che la richiesta non può essere respinta per il solo motivo che la persona aveva già precedentemente presentato una domanda di asilo. Le PEP non avranno il risultato di eliminare totalmente gli ingressi irregolari, bensì quello di ridurne notevolmente il numero. Generosi programmi di ritorno volontario e assistito, con misure di reintegrazione nel paese di origine, devono comunque essere istituiti in favore di queste persone. Tali programmi potrebbero essere gestiti dai Punti di Contatto e servirebbero anche a dare credibilità al sistema delle PEP nei confronti dei governi dei paesi di primo approdo nei quali si svolgono tali procedure.

V. 5 L'IMPATTO DELLE MISURE PROPOSTE SUL "SISTEMA DUBLINO"

Il Regolamento Dublino intende contrastare i "movimenti secondari", ovvero lo spostamento del richiedente asilo dallo Stato UE di primo approdo verso un altro Stato. La volontà della persona di arrivare nel paese di destinazione non viene presa in considerazione.

Tutti gli strumenti che permettono l'ingresso regolare hanno in comune che il viaggio si svolge direttamente verso il paese di destinazione, senza la necessità di un approdo transitorio in un paese diverso. I programmi di reinsediamento, di ammissione umanitaria e di sponsorizzazione prevedono il trasferimento diretto della persona verso il paese che offre tale possibilità e, in tal caso, il rifugiato può optare per uno Stato di sua scelta prima ancora di entrare nel territorio dell'Unione. Lo stesso vale per le PEP: il richiedente asilo richiede l'autorizzazione di viaggio per motivi di protezione allo Stato di destinazione prescelto e viaggia, nel caso di una decisione positiva, direttamente verso tale paese. In tal caso non si porrebbe più la necessità di applicare il Regolamento Dublino. In questo modo, il numero di richiedenti asilo sottoposti alla procedura prevista dal suddetto Regolamento diminuirebbe significativamente, determinando altresì una notevole riduzione dei costi umani e finanziari che il "Sistema Dublino" comporta. Per i trafficanti di persone che operano all'interno dell'Europa non ci sarebbe più "mercato". Inoltre, diminuirebbero anche i massicci attraversamenti irregolari delle frontiere interne dell'Unione e dei paesi associati ai "sistemi Schengen e Dublino", fenomeni che hanno portato perfino alcuni Stati a proporre la limitazione della libertà di circolazione intra-UE.

V.6 IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE E DEI MEDIA

Ripensare il sistema attuale di accesso alla protezione e al territorio europeo richiede delle forze propulsive e propositive in grado di influenzare le scelte politiche dei singoli Stati e dell'intera Unione. Da quando, a partire dal 1999 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono stati conferiti all'Unione poteri legislativi in materia di rifugiati e del diritto d'asilo, importanti impulsi di riforma sono stati dati dalle organizzazioni della società civile. Organizzazioni che forniscono assistenza ai rifugiati e ai richiedenti asilo, enti legati alle chiese, sindacati, istituti di ricerca ed altri organismi, grazie al loro lavoro di *advocacy* hanno costantemente presentato delle proposte sulla base della loro esperienza sul campo e della loro conoscenza diretta dei problemi.

Effettivamente, la formula "aumentare le vie di accesso legale" è ormai entrata nel linguaggio delle istituzioni europee e di molti governi nazionali, diversamente dagli anni precedenti quando il tema era stato discusso in modo limitato e unicamente in riferimento ai programmi di reinsediamento. Tuttavia, la stessa Commissione europea sta rinviando la presentazione delle proposte precedentemente annunciate in relazione ai canali d'ingresso legale. Ma gli appelli lanciati in Europa sia dalla società civile che dalla Chiesa, a seguito delle continue tragedie nel Mare Mediterraneo, hanno oggi preparato il terreno per un serio ripensamento e, finalmente, per la formulazione di proposte sull'introduzione di strumenti innovativi.

Anche i mass media e i giornalisti di molti paesi europei, di fronte al ripetersi delle notizie sulle atrocità commesse dai trafficanti di persone, sui naufragi, sulle drammatiche storie individuali di rifugiati e migranti "in viaggio", stanno con sempre più insistenza criticando l'assenza di risposte politiche ed operative sia da parte dell'UE che dei singoli Stati, diffondendo proposte alternative.

V.7 CONCLUSIONI

L'insostenibilità della situazione attuale si è evidenziata ulteriormente durante l'estate del 2015. Tuttavia, nella disperata ricerca di soluzioni manca una leadership europea che sia in grado di trascinare i singoli governi verso un effettivo ripensamento dell'approccio al tema dei rifugiati e al diritto d'asilo e più in generale al fenomeno migratorio, e di superare le tendenze xenofobe e di chiusura che si stanno diffondendo in molti paesi del continente.

L'imperativo di aprire canali, "ponti" per l'ingresso regolare nella "fortezza Europa" per i cittadini di paesi terzi che necessitano protezione, non può esaurirsi in un solo strumento in grado di risolvere tutti i problemi. Devono essere creati o ampliati diversi programmi parallelamente. Devono essere potenziati gli strumenti che si basano su quote pre-stabilite relative al numero d'ingressi dei rifugiati come il reinsediamento, l'ammissione temporanea per motivi umanitari, sponsorizzazioni private. Devono essere favorite non solo determinate nazionalità, come quella siriana, ma in generale le persone in fuga e in cerca di protezione. Più Stati devono partecipare all'attuazione di tali programmi e le quote devono essere notevolmente aumentate. Contemporaneamente devono essere sperimentati strumenti innovativi, partendo da quelli che le legislazioni attualmente in vigore già prevedono, come il rilascio di un visto umanitario. Tuttavia, tale strumento è stato fin qui utilizzato in modo limitato e arbitrario, per l'assenza di profili precisi, di criteri prestabiliti e di apposite procedure per il rilascio del visto in questione. Peraltro, il visto umanitario può essere rilasciato anche per ragioni diverse dalla protezione internazionale, per esempio per motivi di salute o di convenienza per lo Stato. Per questo, si propone l'introduzione di un visto per motivi di protezione che deve essere concesso, come diritto soggettivo della persona, qualora a seguito di una precisa "procedura per l'ingresso protetto" risulti che il richiedente soddisfi tutti i criteri stabiliti. L'obiettivo è quello di fornire alle persone costrette ad intraprendere un viaggio verso l'Europa un'effettiva protezione, alternative realistiche e accessibili rispetto a quelle attuali che, anche una parte importante dell'opinione pubblica europea, considera ormai insostenibili. E' necessario che si crei una forte sinergia tra i governi nazionali, le istituzioni e le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali e quelle della società civile, con il supporto dei mass media, per iniziare da subito un percorso effettivo per la realizzazione di un vero sistema comune europeo di asilo. Un sistema di asilo che sia governabile, effettivamente accessibile alle persone in fuga, che venga accettato dall'opinione pubblica, e che abbia come principale obiettivo quello di far diminuire drasticamente la perdita di vite umane.

BIBLIOGRAFIA

LIBRI, RAPPORTI E ARTICOLI

CIR, *Resettlement: building up the basis REPRO*, Progetto (2007-2008).

C. Hein e M. de Donato, *Exploring avenues for protected entry in Europe* project, E.T.-Entering the territory, cofinanziato dalla Commissione europea, 2012. Disponibile su: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/468.html>.

D. Perrin – F. McNamara, *Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Refugee Resettlement in the EU, 2011-2013 Report, cofinanziato dall'Unione Europea. Disponibile su: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/Know-Reset-RR-2013-03.pdf>.

EASO, *EASO work programme 2014*. Disponibile su: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Work-Programme-2014.pdf>.

EASO, *Fact finding report on intra EU relocation activities from Malta*, 2012. Disponibile su: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>.

European Parliament, Directorate General for Internal Polices. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, *Comparative Study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013. Disponibile su: <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/EP%20study.pdf>.

Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications*, 2013. Disponibile su: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eurostat_2013_data_in_focus.pdf.

Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications*, 2014. Disponibile su: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>.

F. Di Giacomo (a cura di), *Uno sguardo verso il futuro: Ipotesi per un "Piano Dante"*, FA.RE - Studio di fattibilità per un programma di re insediamento in Italia, 2007. Disponibile su: http://icmc.ttp.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/FA.RE_.%5B1%5D.pdf.

FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, febbraio 2015. Disponibile su: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.

Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, maggio 2014. Disponibile su: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, aprile 2015. Disponibile su: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

Frontex, *Western Mediterranean Route*, 2015. Disponibile su: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>.

Humanitarian visas: option or obligation?, Study for the Libe Committee, 2014. Disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU%282014%29509986_EN.pdf.

ICMC Europe, *10% of refugees from Syria: Europe's resettlement and other admission responses in a global perspective*, giugno 2015. Disponibile su: <http://www.icmc.net/wp-content/uploads/2015/07/10-Percent-of-Refugees-from-Syria.pdf>.

M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Institute of Immigration Law, Faculty of Law, Leiden University, 2011. Disponibile su: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16699/000-Heijer-07-03-2011.pdf>.

Maieutics Handbook, *Elaborating a common interdisciplinary working methodology (legal-psychological) to guarantee the recognition of the proper international protection status to victims of torture and violence*, 2010. Disponibile in lingua inglese su: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/MAIETUICS%20INGLESE.pdf> e in lingua italiana su: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/MAIUTICS%20ITALIANO%20per%20sito.pdf>.

Noll Gregor, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, 2002. Disponibile su: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy_dchr_2002_en_en.pdf.

ProAsyl, *Informationen zu den Aufnahmeprogrammen für syrische Flüchtlinge*, maggio 2015. Disponibile su: <http://www.proasyl.de/de/home/syrien/>.

Unhcr, Executive Committee on International protection of refugees, *Conclusion No. 25 (XXXIII) – 1982 (b)*. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/3ae68c434c.html>.

BIBLIOGRAFIA

Unhcr, *The principle of non-refoulement as a Norm of Customary International Law*, Response to the Question posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of Germany, 31 January 1994. Disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>.

Unhcr, *Projected Global Resettlement Needs 2011*. 16th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva 6-8 July 2010. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4c31e3ec6&cid=49aea9390&scid=49aea939c&keywords=pgrn>.

Unhcr, *Projected Global Resettlement Needs 2015*, 20th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva 24-26 June 2014. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4c31e3ec6&cid=49aea9390&scid=49aea939c&keywords=pgrn>.

Unhcr, *Projected Global Resettlement Needs 2016*. 21th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva 29th June – 1st July 2015. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4c31e3ec6&cid=49aea9390&scid=49aea939c&keywords=pgrn>.

Unhcr, *Resettlement Handbook and Country Chapters*, Resettlement, 4 Novembre 2014. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

Unhcr, *The sea route of Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*, 1 July 2015. Disponibile su: <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>.

DOTTRINA E FONTI NORMATIVE INTERNAZIONALI E DELL'UE

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000.

Commissione europea, COM (2005) 0388 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi regionali di protezione*.

Commissione europea, COM (2009) 447 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 2 settembre 2009, sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE*.

Commissione europea, COM (2013) 869 def., *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo"*.

Commissione europea, COM (2015) 240 def., *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea sulla migrazione.*

Commissione europea, *Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response* Brussels, 13 January 2015.

Commissione europea (2010), Resettlement Expert Group, p. 16.

Commissione europea, *Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno, relativa a un programma di reinsediamento europeo.*

Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, *Programma dell'Aja (2004-2009).*

Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999, *Programma di Tampere (1999- 2004).*

Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, *Programma di Stoccolma (2010-2014) – Un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela dei cittadini.*

Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli inumani e degradanti (1984).

Convenzione dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (1969).

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (19 giugno 1990).

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950).

Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (2006).

Convenzione sui diritti del fanciullo (20 novembre 1989).

Convenzione sullo statuto dei rifugiati (28 luglio 1951, Ginevra).

Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio.

BIBLIOGRAFIA

Decisione 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 marzo 2012 che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori».

Decisione (PESC) n. 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EU-NAVFOR MED).

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati (1984).

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 Dicembre 2011 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 le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Legge spagnola n. 5/1984, "Regolatrice del diritto d'asilo e della condizione di rifugiato", 26 marzo 1984.

Legge spagnola n. 12/2009, "Regolatrice del diritto di asilo e della protezione sussidiaria", 30 ottobre 2009.

Patto internazionale per i diritti civili e politici (1966).

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), COM (2014) 164 def., SWD (2014) 68 def..

Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria; 15 dicembre 2000.

Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

Regio decreto spagnolo n. 203/1995 col quale "si approva il Regolamento dei applicazione della Legge n. 5/1984, del 26 marzo, regolatrice del diritto di asilo e della condizione di rifugiato, modificata dalla legge n. 9/1994 del 19 maggio".

Regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio del 2 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo in relazione al meccanismo di reciprocità.

Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 801/2014 della Commissione, del 24 luglio 2014, che stabilisce il calendario e le altre condizioni di attuazione relative al meccanismo di assegnazione delle risorse per il programma di reinsediamento dell'Unione nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

Risoluzione 2015/2660(RSP) del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU).

BIBLIOGRAFIA

GIURISPRUDENZA EUROPEA E INTERNAZIONALE

Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, sentenza 19 dicembre 2013.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza 23 febbraio 2012.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bankovic e altri c. Belgio e altri sedici Stati contraenti*, ricorso n. 52207/99, sentenza 12 dicembre 2001.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Medvedyev e altri c. Francia*, ricorso n. 3394/03, sentenza 10 luglio 2008.

SITI INTERNET

<http://bmi.bum.de>
<http://easo.europa.eu>
<http://ec.europa.eu>
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://frontex.europa.eu>
<http://www.bfm.admin.ch>
<http://www.cir-onlus.org>
<http://www.ecre.org>
<http://www.emnbelgium.be>
<http://www.europarl.europa.eu>
<http://www.icmc.net>
<http://www.interno.gov.it>
<http://www.migrationpolicycentre.eu>
<http://www.proasyl.de>
<http://www.refworld.org>
<http://www.resettlement.eu>
<http://www.senato.it>
<http://www.statewatch.org>
<http://www.unhcr.org>

